CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Inalterabilidad**

Además, la Ley 2022 de 2020 señala que los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas, cuyo régimen de contratación sea el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública ‒EGCAP‒. Esta obligatoriedad implica que las entidades estatales tengan que adelantar los procesos de contratación bajo las condiciones establecidas en los documentos tipo que rijan para el objeto a contratar sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos, puesto que los documentos tipo también se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las entidades públicas carecen de la facultad de modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, es decir, las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los documentos tipo.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sectores – Listado enunciativo**

Como se puede observar, la expresión «tales como» indica que la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo (educativo, salud, cultura, recreación y deporte), estableciendo la posibilidad de incluir otros sectores dentro de este tipo de proyectos, tal como lo advierte al final el parágrafo 2, en cita, con la expresión: «sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social». Sin embargo, también precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente. A su vez, estas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector.

**MATRIZ DE EXPERIENCIA Y GLOSARIO – Infraestructura social – Alcance – Sector educativo**

Cabe anotar que la Resolución No. 219 del 06 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, lo cuales se irán complementando con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada sector, definiendo así su alcance y vigencia.

En tal sentido, en la actualidad se han adoptado los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, mediante la Resolución No. 220 del 06 de agosto de 2021, la cual, en el artículo 2 desarrolla el «Anexo -Glosario sector Educativo» y la «Matriz -Experiencia sector Educativo», lo que significa que estos documentos definen el alcance para ese sector específicamente. Los demás sectores se irán desarrollando a medida que se adopten la matriz de experiencia y el glosario correspondiente a cada sector, mediante las resoluciones que expedida la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Vigencia**

Cabe aclarar que las Resoluciones No. 219 de 2021 y No. 220 de 2021 aplican para los procesos cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 02 de noviembre de 2021, debido al aplazamiento de la entrada en vigencia realizado en la Resolución No. 261 del 27 de agosto de 2021 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente.

**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 29 Septiembre 2021

Señor

**IRNEY CUELLAR**

**Villavicencio (Meta)**

**Concepto C – 536 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Inalterabilidad /DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Sectores – Listado enunciativo / MATRIZ DE EXPERIENCIA Y GLOSARIO – Infraestructura social – Alcance – Sector educativo / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Vigencia. |
|  **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20210818007371 |
|  |  |

Respetado señor Cuellar:

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 con fecha de 18 de agosto de 2021.

1. **Problema planteado**

Usted pregunta lo siguiente, en relación con los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social:

«La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la resolución Nº 219 del 06 de agosto de 2021, adoptó los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de INFRAESTRUCTURA SOCIAL, definiendo esta a la que se adelanta en los sectores de: 1) educación. 2) salud y cultura. 3) recreación y deporte.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario que la agencia defina el alcance del concepto de INFRAESTUCTURA SOCIAL, como quiera que hay entidades que no se enmarcan en ninguno de los sectores definidos en la mencionada resolución, como lo es el SECTOR de COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, donde por ejemplo, se adelantan LICITACIONES DE OBRA PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA, no quedando claro si se deben adoptar los documentos tipo. ¿ Es obligatorio adoptar documentos tipo en procesos de licitación de obra pública en infraestructura turística?»

1. **Consideraciones**

Para absolver los interrogantes formulados, esta dependencia analizará los siguientes temas: i) ámbito de aplicación, obligatoriedad e inalterabilidad de los documentos tipo; ii) documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social vigentes.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha estudiado el ámbito de aplicación de los documentos tipo en los conceptos C-645 del 6 de noviembre de 2020, C-673 del 11 de noviembre de 2020, C-692 del 27 de noviembre de 2020, C-778 del 18 de enero de 2021, C-021 del 22 de febrero de 2021, C-091 del 23 de marzo de 2021, C-200 del 14 de mayo de 2021, C-231 del 24 de mayo de 2021, C-267 de 2 de junio de 2021, C-370 del 28 de julio de 2021, C-380 del 29 de julio de 2021 y C-493 del 14 de septiembre de 2021, entre otros. Las tesis expuestas en los anteriores conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Ámbito de aplicación, obligatoriedad e inalterabilidad de los Documentos Tipo**

Los pliegos tipo surgen en el año 2007 cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes y servicios 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, la Ley 1882 de 2018 en el artículo 4, adiciona el parágrafo 7º al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y 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)

 La redacción original del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establecía que al Gobierno Nacional le correspondía adoptar los documentos tipo, pero posteriormente, la Ley 2022 de del 22 de julio de 2020 otorgó esta competencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, el artículo 1 de esta Ley modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo. Esto, ya que, como se mencionó, la competencia había sido otorgada al Gobierno Nacional, pero 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).

Además, la Ley 2022 de 2020 señala que los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública son de *obligatorio* cumplimiento por todas las entidades públicas, cuyo régimen de contratación sea el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública ‒EGCAP‒. Esta obligatoriedad implica que las entidades estatales tengan que adelantar los procesos de contratación bajo las condiciones establecidas en los documentos tipo que rijan para el objeto a contratar, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los documentos tipo también se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las entidades públicas carecen de la facultad de modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, es decir, las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los documentos tipo.

Esta es una regla que está consagrada en las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los distintos documentos o pliegos tipo. De tal manera, la inalterabilidad es una prohibición que consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo.

En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos tipo son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y su alcance y ámbito de aplicación está definido en las resoluciones que los adoptan dentro del sistema de compra pública.

**2.2. Documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social: documentos transversales y complementarios**

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 219 del 6 de agosto de 2021, mediante la cual adoptó los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social. (Subrayado fuera del texto).

 Como se puede observar, la expresión «tales como» indica que la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo (educativo; salud; cultura, recreación y deporte). Pero establece la posibilidad de incluir otros sectores dentro de este tipo de proyectos, tal como lo advierte al final el parágrafo 2 citado, con la expresión: «sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social». Sin embargo, también precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente. A su vez, esas posteriores resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación. Así lo señala el parágrafo 3 del artículo 2 que reza:

Los documentos tipo de infraestructura social empezarán a regir para cada sector, esto es, educativo, salud y cultura, recreación y deporte, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adopten cada una de las matrices de experiencia y glosarios aplicables a cada sector.

 Así también lo señala el «Documento Base» de licitación de obra pública de infraestructura social[[6]](#footnote-6), indicando en su introducción lo siguiente:

 «Este Documento Tipo de “infraestructura social” aplica a los procesos que correspondan a las actividades definidas en las matrices de experiencia, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los sectores educativo, salud y cultura, recreación y deporte, sin perjuicio de que dicha Agencia incluya otros tipos de “infraestructura social”».

Cabe anotar que la Resolución No. 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo; salud; cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social se debe tener en cuenta que existen dos clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementarios,* referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales serán adoptados en la resolución para cada sector específico.

En tal sentido, en la actualidad se han adoptado los documentos tipo *complementarios* para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector educativo,* mediante la *Resolución No. 220 del 6 de agosto de 2021*. Esta Resolución, en el artículo 2, desarrolla el «Anexo -Glosario sector Educativo» y la «Matriz -Experiencia sector Educativo», lo que significa que estos documentos definen el alcance para ese sector específicamente. Además de lo anterior, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señalará los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido de que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva. Teniendo en cuenta lo anterior, los demás sectores se irán desarrollando a medida que se adopten la matriz de experiencia y el glosario correspondiente a cada sector, mediante las resoluciones complementarias que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Cabe aclarar que las Resoluciones No. 219 de 2021 y No. 220 de 2021 aplican para los procesos cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 2 de noviembre de 2021, debido al aplazamiento de la entrada en vigencia realizado en la Resolución No. 261 del 27 de agosto de 2021[[7]](#footnote-7), expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente. En armonía con lo anterior, los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, relacionados con el *sector educativo,* serán obligatorios a partir del 2 de noviembre de 2021, toda vez que ya se adoptaron los documentos tipo *complementarios* para este sector en particular.

**3. Respuesta**

«La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la resolución Nº 219 del 06 de agosto de 2021, adoptó los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de INFRAESTRUCTURA SOCIAL, definiendo esta a la que se adelanta en los sectores de: 1) educación. 2) salud y cultura. 3) recreación y deporte.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario que la agencia defina el alcance del concepto de INFRAESTUCTURA SOCIAL, como quiera que hay entidades que no se enmarcan en ninguno de los sectores definidos en la mencionada resolución, como lo es el SECTOR de COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, donde por ejemplo, se adelantan LICITACIONES DE OBRA PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA, no quedando claro si se deben adoptar los documentos tipo. ¿ Es obligatorio adoptar documentos tipo en procesos de licitación de obra pública en infraestructura turística?»

Con base en las consideraciones expuestas, se concluye que la Resolución No. 219 del 6 de agosto de 2021 señala de manera enunciativa los sectores en los que aplican los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social. Es decir, los sectores de la salud; el educativo; y el de cultura, recreación y deporte. Además, dicha resolución contempla expresamente la posibilidad de incluir otros sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social. Sin embargo, esto será objeto de desarrollo en la medida en que se identifique la necesidad de implementar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitan aprovechar las grandes inversiones que se realizan en el país en materia de infraestructura física para otros sectores relacionados con la infraestructura social no mencionados expresamente en la Resolución No. 219 de 2021. No obstante, se precisa que en la actualidad el sector turístico no está regulado dentro de los Documentos tipo adoptados para la licitación de obra pública de infraestructura social.

Hasta el momento, con la Resolución No. 219 de 2021 se han adoptado los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, lo cuales, a su vez, se irán complementando con cada una de las resoluciones complementarias que adopten las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada sector, definiendo así su alcance y vigencia. En efecto, actualmente han sido adoptados los documentos tipo *complementarios* para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector* *educativo*, mediante la Resolución No. 220 del 6 de agosto de 2021. Esta, en el artículo 2, desarrolla el «Anexo -Glosario sector Educativo» y la «Matriz -Experiencia sector Educativo», los cuales definen el alcance para ese sector específicamente. De esta manera, los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, relacionados con el *sector educativo,* serán obligatorios a partir del 2 de noviembre de 2021, toda vez que ya se adoptaron los documentos tipo *complementarios* para este sector en particular. Finalmente, los demás sectores se irán desarrollando a medida que se adopten la matriz de experiencia y el glosario correspondiente a cada sector, mediante las resoluciones posteriores que expedida 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: | Guillermo Escolar FlórezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector 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 adicionó 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)
6. Código: CCE-EICP-GI-14. Versión 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. «Por la cual se aplaza la entrada en vigencia de los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social y los documentos tipo complementarios para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo». [↑](#footnote-ref-7)