CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Documentos tipo adoptados**

[…] los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

**INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Contenido**

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición 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 dichos documentos 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 no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual «[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

**RESOLUCIÓN 193 DE 2021 – Documentos tipo – Concurso de méritos – Consultoría Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte**

En ejercicio de la competencia otorgada por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte». El artículo 5 de dicha Resolución dispuso que los documentos tipo que adoptó se deben aplicar «a los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique el 9 de agosto de 2021 o en una fecha posterior».

Así, tanto por el título de la Resolución como por lo establecido en su artículo 1, no cabe duda de que los documentos tipo que en dicho reglamento se crean rigen para la modalidad de concurso de méritos dirigido a contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Por consiguiente, no son aplicables a los procesos de selección de *mínima cuantía* mediante los cuales se efectúe la contratación de consultoría de infraestructura de transporte.

**DOCUMENTOS TIPO – Consultoría – Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte – Mínima cuantía – Aplicación – Excepción**

Entonces, como se observa de lo anterior, en relación con el proceso de selección de mínima cuantía el criterio determinante para establecer la procedencia de esta modalidad de selección de contratistas es la cuantía, y ello, se reitera, con independencia del objeto a contratar, lo que se traduce en que, frente a la eventual concurrencia de este procedimiento con el concurso de méritos, por disposición legal, deberá preferirse aquella modalidad –mínima cuantía–.

[…] Sin embargo, no es menos cierto que en virtud de la Ley 2022 de 2020 y el artículo 1 de la Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021, los documentos tipo adoptados mediante este acto administrativo únicamente son obligatorios para la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte adelantados mediante la modalidad de concurso de méritos. De esta manera, aunque no son obligatorios para los contratos de consultoría de estudios de ingeniería adelantados por mínima cuantía, nada obsta para que –sin desconocer las diferencias entre ambos procedimientos de selección– se adopten potestativamente algunos contenidos de los documentos tipo citados como criterio de buena práctica contractual, haciendo las adaptaciones pertinentes para la contratación cuyo valor no exceda el diez por ciento –10%– de la menor cuantía.

Bogotá D.C, 29 de octubre de 2021



Señor

**ALFREDO ODACID VALENCIA DOVALE**

Samaná, Caldas

 **Concepto C ‒ 612 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Documentos adoptados / INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Contenido / RESOLUCIÓN 193 DE 2021 – Documentos tipo – Concurso de méritos – Consultoría – Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte / DOCUMENTOS TIPO – Consultoría – Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte – Mínima cuantía – Aplicación – Excepción  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta #P20210922008710 y P20210916008492 |

Estimado señor:

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, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde sus consultas del 16 y 22 de septiembre de 2021.

1. **Problema planteado**

Usted realiza la siguiente consulta: «[…] teniendo en cuenta que en la resolución 193 de 2021 'Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte' no especifica si en caso de procesos mínima cuantía para consultoría es necesario usarlos, ya que en caso de concurrencia entre el concurso de méritos y la mínima cuantía, la modalidad de selección aplicable es la de mínima cuantía. Además que en la página de Colombia compra eficiente aparece una versión de pliegos publicada en el 2016».

1. **Consideraciones**

Para responder la consulta, se analizarán los siguientes temas: i) fundamento normativo de los documentos tipo adoptados hasta la actualidad, ii) alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo y iii) alcance de la Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021 y de los documentos tipo adoptados en virtud de ella: inaplicabilidad de dicha Resolución a la contratación de la modalidad de mínima cuantía.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los pliegos de condiciones tipo en la contratación estatal, así como su inalterabilidad, entre otros, en los Conceptos C-294 del 18 de mayo de 2020, C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020; C–380 y C–381 del 1 de junio de 2020; C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-563 del 26 de agosto de 2020, C-570 del 27 de agosto de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020, C-744 del 22 de diciembre de 2020, C-789 del 19 de enero de 2021, C-031 del 1 de febrero de 2021 y C-157 de 13 de abril de 2021. Además, en el concepto C-566 del 11 de octubre de 2021 se pronunció sobre la aplicabilidad de los documentos tipo de consultoría a la mínima cuantía y en el concepto C-108 del 3 de marzo de 2020 respecto de la concurrencia entre la mínima cuantía y otras modalidades de selección. Las ideas expuestas en dichas oportunidades se reiterarán, en lo pertinente, a continuación.

**2.1. Fundamento normativo de los documentos tipo adoptados**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización[[1]](#footnote-2). Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. Ahora bien, en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el Gobierno nacional adoptaría los 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 y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[2]](#footnote-3).

 Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

 De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional; ii) estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras; iii) eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; iv) en los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección; v) el gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección; por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

 Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato[[3]](#footnote-4).

 De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

 Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación se identificarán los documentos tipo de infraestructura adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el gobierno nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Posteriormente, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que posteriormente fue expedida la Ley 2022 de 2020, «Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones», estableciendo a cargo de esta Agencia la adopción de 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[[4]](#footnote-5). En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020, «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión».

Con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre 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 0045 de 2020». De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Adicionalmente, entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte».

Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico»; la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano».

De otro lado, en el transcurso de la presente anualidad, se expidió la Resolución 161 de 2021 «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente», esta última versión de los pliegos tipo rige desde el 28 de junio de 2021. Además, se profirió la Resolución 193 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte». Finalmente, se expidieron las Resoluciones 219 y 220 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social» y «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo», respectivamente.

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo de infraestructura que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.

vii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

viii) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 9 de agosto de 2021.

ix) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

x) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

xi) Documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, concretamente, para infraestructura en el sector educativo, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se publiquen desde el 2 de noviembre de 2021.

Cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública sigue avanzando en la expedición de nuevos documentos tipo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos exigen un minucioso desarrollo en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas, con la finalidad de expedir documentos tipo que contengan las mejores prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

**2.2. Alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo**

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición 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 dichos documentos 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 no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual «[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

En este orden de ideas, no cabe duda de que está vigente la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo. Lo anterior por cuanto las diferentes disposiciones normativas que se han expedido han ratificado dicha regla, como ha sucedido con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y con las resoluciones que ha expedido la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

**2.3. Alcance de la Resolución No. 193 de 14 de julio de 2021 y de los documentos tipo adoptados en virtud de ella. Inaplicabilidad de dicha Resolución a la contratación realizada mediante la modalidad de mínima cuantía**

En ejercicio de la competencia otorgada por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte». El artículo 5 de dicha Resolución dispuso que los documentos tipo que adoptó se deben aplicar «a los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique el 9 de agosto de 2021 o en una fecha posterior».

Así, tanto por el título de la Resolución como por lo establecido en su artículo 1[[5]](#footnote-6), no cabe duda de que los documentos tipo que en dicho reglamento se crean rigen para la modalidad de concurso de méritos dirigido a contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Por consiguiente, no son aplicables a los procesos de selección de *mínima cuantía* mediante los cuales se efectúe la contratación de consultoría de infraestructura de transporte.

Dos (2) argumentos adicionales apoyan la tesis señalada anteriormente. *En primer lugar*, la memoria justificativa del proyecto que se convirtió en la Resolución No. 193 de 14 de julio de 2021 explicó en el numeral 8, referido a la estructura de la Resolución, que «Teniendo en cuenta el tema sobre el que recaen los documentos tipo, en el artículo 1 se indica que el objeto de la resolución es adoptarlos para los procesos de selección de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte que se adelanten por la modalidad de concurso de méritos»[[6]](#footnote-7). Asimismo, el referido numeral explica que «Por su parte, el artículo 2 establece que los documentos tipo para el procedimiento de selección de concurso de méritos para la contratación de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública»[[7]](#footnote-8).

*En segundo lugar*, si se revisan los documentos tipo adoptados por la Resolución No. 193 de 14 de julio de 2021 –es decir, tanto el documento base, como los anexos, los formatos, las matrices y el formulario–, se puede evidenciar que están estructurados para la modalidad de selección de *concurso de méritos*, procedimiento que se diferencia considerablemente de la mínima cuantía[[8]](#footnote-9). Los documentos tipo tienen en cuenta estas diferencias, porque definen para el *concurso de méritos* aspectos como los criterios de evaluación –capítulo IV del documento base– y el cronograma del proceso –anexo 2–. Los documentos tipo implementados en virtud de la Resolución No. 193 de 14 de julio de 2021 incluso emplean conceptos que son extraños a la modalidad de mínima cuantía –porque no se aplican a esta–, como los siguientes: proyecto de pliego de condiciones, pliego de condiciones, aviso de convocatoria, acto administrativo de adjudicación, entre otros.

Para comprender el problema jurídico de su consulta, vale la pena precisar, de un lado, que «el concurso de méritos es una modalidad establecida por la ley para la adecuada escogencia de consultores en general y de consultores de diseños, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos (proyectos de arquitectura)»[[9]](#footnote-10). Así, la procedencia de esta modalidad de selección viene determinada por la naturaleza de su objeto contractual, ya que es de carácter marcadamente intelectual y de índole técnica, lo que torna a esta modalidad de selección sea a su vez, de carácter restringido pues se limita a los supuestos establecidos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, donde se desarrolla la tipología contractual de consultoría[[10]](#footnote-11).

Por su parte, la mínima cuantía es un procedimiento de selección «exceptivo»[[11]](#footnote-12), porque es una excepción adicional a la regla general constituida por la licitación pública, pero se parece a esta en que también es un llamado general a presentar ofertas, efectuado por la entidad estatal interesada en contratar, aunque es distinta en otros aspectos, como su conducencia y su procedimiento; lo primero, porque solo procede por razón de una cuantía específica[[12]](#footnote-13), y lo segundo, porque sus requisitos, etapas y términos son peculiares.

Entonces, como se observa de lo anterior, en relación con el proceso de selección de mínima cuantía el criterio determinante para establecer la procedencia de esta modalidad de selección de contratistas es la cuantía, y ello, se reitera, con independencia del objeto a contratar, lo que se traduce en que, frente a la eventual concurrencia de este procedimiento con el concurso de méritos, por disposición legal, deberá preferirse aquella modalidad –mínima cuantía–.

En virtud de lo anterior, el numeral 05, literal B, del «Manual de la modalidad de selección de mínima cuantía», publicado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, expresa que «Dado que la selección de mínima cuantía es especial para cualquier objeto contractual, de conformidad con el inciso primero del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, en caso de concurrencia entre el concurso de méritos y la mínima cuantía, la modalidad de selección aplicable es la de mínima cuantía»[[13]](#footnote-14).

De igual forma, esta ha sido la interpretación del Consejo de Estado, que al estudiar la concurrencia entre la mínima cuantía y otras modalidades de selección –incluido el concurso de méritos para la selección de *consultores*, al tenor del artículo 32, numeral 2 de la Ley 80 de 1993[[14]](#footnote-15)–, concluyó que:

[…], cuando el monto de la contratación sea equivalente a la mínima cuantía de la entidad estatal, pero, concomitante a ello, esta última (la entidad) advierta que también aplica alguna modalidad de selección específica (dadas las condiciones especiales del objeto), ella debe acudir al procedimiento establecido para la mínima cuantía; así, por ejemplo, si la administración necesita contratar la prestación de servicios de salud (supuesto que se enmarca en el trámite de selección abreviada), pero el valor del contrato no excede del 10% de la menor cuantía de la entidad, este último será el criterio que se debe tener en cuenta para la escogencia del contratista; por tanto, *el procedimiento que debe seguirse será el de mínima cuantía, independientemente –se insiste– del objeto a contratar*. *Lo mismo se aplica cuando se necesita contratar una consultoría* o adquirir bienes o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, entre otros, siempre que el costo de la contratación no supere la mínima cuantía de la entidad[[15]](#footnote-16). (Cursiva y subraya fuera de texto).

Sin embargo, no es menos cierto que en virtud de la Ley 2022 de 2020 y el artículo 1 de la Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021, los documentos tipo adoptados mediante este acto administrativo únicamente son obligatorios para la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte adelantados mediante la modalidad de concurso de méritos. De esta manera, aunque no son obligatorios para los contratos de consultoría de estudios de ingeniería adelantados por mínima cuantía, nada obsta para que –sin desconocer las diferencias entre ambos procedimientos de selección– se adopten potestativamente algunos contenidos de los documentos tipo citados como criterio de buena práctica contractual, haciendo las adaptaciones pertinentes para la contratación cuyo valor no exceda el diez por ciento –10%– de la menor cuantía.

**3. Respuesta**

«[…] teniendo en cuenta que en la resolución 193 de 2021 'Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso deméritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte' no especifica si en caso de procesos mínima cuantía para consultoría es necesario usarlos, ya que en caso de concurrencia entre el concurso de méritos y la mínima cuantía, la modalidad de selección aplicable es la de mínima cuantía. Además que en la página de Colombia compra eficiente aparece una versión de pliegos publicada en el 2016».

De acuerdo con las consideraciones, los documentos tipo adoptados por la Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021 solo son obligatorios para los procesos de selección de consultoría de estudios de ingeniería para infraestructura de transporte, que se adelanten por la modalidad de concurso de méritos, por lo que no aplicarían para la modalidad de mínima cuantía. Sin perjuicio de lo anterior, aunque no son obligatorios para los contratos de consultoría de estudios de ingeniería adelantados por mínima cuantía, nada obsta para que –sin desconocer las diferencias entre ambos procedimientos de selección– se adopten f algunos contenidos de los documentos tipo citados como criterio de buena práctica contractual, haciendo las adaptaciones pertinentes para la contratación cuyo valor no exceda el diez por ciento –10%– de la menor cuantía.

Finalmente, se resalta que los documentos tipo que son de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto por la Ley 2022 de 2020 «Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones» son los publicados en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nathalia Urrego JiménezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. «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». [↑](#footnote-ref-2)
2. Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. 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». [↑](#footnote-ref-3)
3. Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato» [↑](#footnote-ref-4)
4. ARTÍCULO 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007. PARÁGRAFO 7º. 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. (…) [↑](#footnote-ref-5)
5. Resolución No. 193 del 14 de julio de 2021. «Artículo 1. Objeto. Adóptese los documentos tipo para los *procesos de contratación adelantados bajo la modalidad de concurso de méritos* cuyo objeto consista en la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte». (Cursiva fuera del original). [↑](#footnote-ref-6)
6. La memoria justificativa puede consultarse aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/memoria\_justificativa\_resolucion\_193\_de\_2021\_concurso\_de\_meritos.pdf [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibíd. [↑](#footnote-ref-8)
8. En efecto, mientras que la modalidad de mínima cuantía exige que la entidad estatal publique una invitación por un término no inferior a un día hábil –según lo establece el artículo 2, numeral 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020–, el procedimiento del concurso de méritos, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.3.2. del Decreto 1082 de 2015, debe desarrollarse así: «Además de las reglas generales previstas en la ley y en el presente título, las siguientes reglas son aplicables al concurso de méritos abierto o con precalificación:

»1. La Entidad Estatal en los pliegos de condiciones debe indicar la forma como calificará, entre otros, los siguientes criterios: a) la experiencia del interesado y del equipo de trabajo, y b) la formación académica y las publicaciones técnicas y científicas del equipo de trabajo.

»2. La Entidad Estatal debe publicar durante tres (3) días hábiles el informe de evaluación, el cual debe contener la calificación técnica y el orden de elegibilidad». [↑](#footnote-ref-9)
9. BELTRAN, Pardo. Jorge Hernando. Infraestructura y derecho: Consultoría e interventoría. Perspectivas, roles y responsabilidades*.* Editorial Legis. Bogotá, 2019, 1ra Ed. p. 55. [↑](#footnote-ref-10)
10. «ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

» […]

»2o. Contrato de Consultoría.

»Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

» Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

» Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

[…]». [↑](#footnote-ref-11)
11. DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 463. [↑](#footnote-ref-12)
12. La contratación de *mínima cuantía* es aquella que no excede el 10% de la *menor cuantía*, o sea, que no supera el 10% de los topes definidos en el artículo 2, numeral 2, literal b) de la Ley 1150 de 2007, que dispone: «Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

»Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

»Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

»Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

»Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

»Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales». [↑](#footnote-ref-13)
13. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documents/manual\_de\_la\_modalidad\_de\_seleccion\_de\_minima\_cuantia.pdf [↑](#footnote-ref-14)
14. Este numeral dispone: «Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

» Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

»Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato». [↑](#footnote-ref-15)
15. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 29 de marzo de 2017. Exp. 56307. Consejero: Carlos Alberto Zambrano Barrera. [↑](#footnote-ref-16)