**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Generalidades**

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 su artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad de los documentos o pliegos tipo – Ley 2022 de 2020**

La Ley 2022 de 2020 señala, en su artículo 1, 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, a su vez, 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 y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los documentos tipo 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, que son las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los documentos tipo.

[…]

En conclusión, la definición de si a un proceso de contratación le aplican los documentos tipo radicará en si el contrato a ejecutar se enmarca dentro de las actividades establecidas en la matriz de experiencia del documento tipo, de modo que las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deberán aplicar los documentos tipo en dichos supuestos. En todo caso, independientemente de la correspondencia entre el objeto a contratar y alguna de las actividades tipificadas en las matrices de experiencia, la aplicación del documento tipo solo será forzosa, si además el correspondiente documento tipo ha sido expedido para la modalidad de escogencia en la que se debe adelantar el proceso de selección.

**DOCUMENTOS TIPO – Modalidades de selección**

Según lo explicado en el numeral anterior, esta Agencia ha expedido diversos grupos de documentos tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y social, pero también para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos documentos tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos.

La Agencia también ha expedido documentos tipo para la modalidad de selección de contratación directa, reglamentada en la Subsección 4 de la Sección 1 del Capítulo 2 del Decreto 1082 de 2015, concretamente, los expedidos mediante la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos». A continuación, se precisa el ámbito de aplicación de estos documentos tipo.

**DOCUMENTO TIPO – Gestión Catastral – Contrato Interadministrativo**

La Resolución 269 de 2020 tiene como objeto lograr la formación y actualización catastral del país, por tanto, los documentos tipo que con ella se adoptan solo aplican en aquellos eventos en que se va a contratar de manera integral la prestación del servicio público de gestión catastral. Por ello, en la referida resolución se indica que «[…] con el fin de lograr la formación y actualización catastral de todo el país, es prioritario estructurar e implementar los documentos tipo de catastro multipropósito celebrados a través de contratos interadministrativos, que celebren los municipios con los gestores catastrales habilitados». Como se observa, desde la misma parte considerativa de la Resolución 269 de 2020 se delimita con claridad el ámbito de aplicación de los documentos tipo y, con ello, de la minuta de contrato interadministrativo.

Por el contrario, en todos los demás casos, en que el objeto del contrato sea distinto, cada entidad estatal tendrá autonomía contractual y discrecionalidad administrativa para determinar el tipo contractual idóneo y adecuado. De este modo, resulta claro que la minuta tipo de contrato interadministrativo, contenida en los documentos tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito, se aplica solo «[…] para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi», tal como se indica en la introducción de la minuta tipo. En este sentido, como se señaló en el concepto C-159 del 20 de mayo de 2021 «la minuta tipo aplica cuando las entidades estatales celebren contratos cuyo objeto consista en la formación o actualización catastral, que lleva ínsita la conservación y difusión catastral, esto es, cuando se realiza la prestación integral del servicio».

**CCE-DES-FM-17**

****

****

Bogotá D.C., 11 de mayo de 2021

Señor

**Walter Gálvez**

Armenia, Quindío

 **Concepto C – 302 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Generalidades / DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad de los documentos o pliegos tipo – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Modalidades de selección / DOCUMENTO TIPO – Gestión Catastral – Contrato Interadministrativo |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20220330003221 |

Estimado señor Gálvez:

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 su consulta del 30 de marzo de 2022.

**1. Problema planteado**

En relación con la obligatoriedad de aplicar los documentos tipo cuando se trata de las causales de contratación directa contenidas en la Subsección 4 del Decreto 1082 de 2015, usted formula la siguiente pregunta:

«Los contratos directos establecidos en el DECRETO 1082 de 2015 en la sub sección IV, para bienes para la defensa nacional, cuando no existe pluralidad de oferentes, por urgencia manifiesta o para actividades científicas entre otros., No requieren de concursos públicos para seleccionar contratistas.

Con base en esta norma DECRETO 1082 de 2015 sub sección IV, se hace la hace la siguiente petición de información:

1) Los documentos tipo y pliegos tipo promueven la participación de múltiples oferentes para la selección de contratistas mediante concurso publico.,

¿Deben aplicarse también de manera obligatoria estos documentos tipo cuando se trata de contratos en la modalidad de contratación directa contenidos en el DECRETO 1082 de 2015 sub sección IV?» [SIC].

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la definición y el alcance de los documentos tipo en los conceptos C-507 del 19 de septiembre de 2021, C-512 del 22 de septiembre de 2021, C-531 del 27 de septiembre de 2021, C-541 del 27 de septiembre de 2021, C-555 del 20 de octubre de 2021, C-556 del 11 de noviembre de 2021, C-565 del 11 de octubre de 2021, C-566 del 11 de octubre de 2021, C-580 del 13 de octubre de 2021, C-595 del 22 de octubre de 2021, C-599 del 26 de octubre de 2021, C-601 del 25 de octubre de 2021, C-612 del 29 de octubre de 2021, C-624 del 8 de noviembre de 2021, C-632 del 19 de noviembre de 2021, C-641 del 17 de octubre de 2021, C-643 del 17 de octubre de 2021, C-655 del 22 de octubre de 2021, C-680 del 9 de diciembre de 202, C-684 del 20 de diciembre de 2021, C-691 del 28 de diciembre de 2021, C-705 del 5 de enero de 2022, C-706 del 17 de enero de 2022, C-722 del 20 de diciembre de 2021, C-751 del 7 de febrero de 2022, entre otros[[1]](#footnote-1). Asimismo, la Agencia se ha referido a la contratación directa como modalidad de selección de contratistas y a la aplicación de los principios generales de la contratación pública, entre otros, en los Conceptos C-418 del 18 de agosto de 2021, C-561 del 8 de octubre de 2021 y C-687 de 2021.Finalmente, explicó el alcance de los documentos tipo adoptados mediante la Resolución No. 269 de 2020 en los oficios con radicado No. P20201203000378 del 2 de diciembre de 2020 y en los Conceptos C-809 del 11 de febrero de 2021, C-097 del 23 de marzo de 2021, C-159 del 20 de mayo de 2021, C-261 de 22 de junio de 2021 y C-564 de 11 de octubre de 2021. En lo pertinente, las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación.

Para responder la consulta se analizarán los siguientes temas: i) fundamentos jurídicos y evolución normativa de los documentos tipo; ii) obligatoriedad de los documentos tipo; y iii) aplicación del documento tipo al contrato interadministrativo para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral.

**2.1. Fundamentos jurídicos y evolución normativa de los documentos tipo**

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[[2]](#footnote-2), 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. 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 su artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 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[[3]](#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.

 La norma antes citada 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[[4]](#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 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.

Con posterioridad, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de 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, por medio de 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». En su artículo 1, esta norma modificó el Articulo 4 de la Ley 1882 de 2018[[5]](#footnote-5), 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. 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 vigor 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»; así como la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos», del cual se hará especial mención más adelante.

De otro lado, en el 2021 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 expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social» y la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021 «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».

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo 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 procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, obligatorios para los contratos celebrados a partir del 1 de febrero de 2021.

xii) 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. Obligatoriedad de los documentos tipo en los procesos contractuales adelantados por las entidades sometidas al EGCAP**

La Ley 2022 de 2020 señala, en su artículo 1[[6]](#footnote-6), 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, a su vez, 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 y el procedimiento de selección aplicables, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los documentos tipo 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, que son las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los documentos tipo.

De acuerdo con lo expuesto, las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de conformidad con el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por la Ley 1882 de 2018 y modificado por la Ley 2022 de 2020, se encuentran obligadas a aplicar los documentos tipo implementados por esta Agencia para adelantar los procesos de contratación que se encuentren cobijados por los documentos tipo expedidos. Sin embargo, si el objeto contractual no se relaciona con actividades u objetos contractuales descritos en los documentos tipo que han sido expedidos por Colombia Compra Eficiente, o estos no aplican a la modalidad de escogencia aplicable, no será obligatorio aplicar los pliegos tipo.

Además del objeto y la modalidad de escogencia aplicable, para delimitar de forma más precisa el ámbito de aplicación de cada uno de los documentos tipo será necesario analizar la matriz de experiencia asociada a cada uno de ellos, pues estos aplicarán a los proyectos y/o actividades específicas contempladas en cada una de dichas matrices de experiencia. En este sentido, la matriz de experiencia de cada uno de los documentos tipo, además de estandarizar este importante requisito en los procedimientos de selección, delimita o precisa el ámbito de aplicación de los mismos, por lo que aplicarán a las actividades establecidas en cada una de estas matrices[[7]](#footnote-7).

 En conclusión, la definición de si a un proceso de contratación le aplican los documentos tipo radicará en si el contrato a ejecutar se enmarca dentro de las actividades establecidas en la matriz de experiencia del documento tipo, de modo que las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deberán aplicar los documentos tipo en dichos supuestos. En todo caso, independientemente de la correspondencia entre el objeto a contratar y alguna de las actividades tipificadas en las matrices de experiencia, la aplicación del documento tipo solo será forzosa, si además el correspondiente documento tipo ha sido expedido para la modalidad de escogencia en la que se debe adelantar el proceso de selección.

 Según lo explicado en el numeral anterior, esta Agencia ha expedido diversos grupos de documentos tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y social, pero también para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos documentos tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos.

La Agencia también ha expedido documentos tipo para la modalidad de selección de contratación directa, reglamentada en la Subsección 4 de la Sección 1 del Capítulo 2 del Decreto 1082 de 2015, concretamente, los expedidos mediante la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos». A continuación, se precisa el ámbito de aplicación de estos documentos tipo.

**2.3. Aplicación del contrato interadministrativo para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral: documento tipo**

Con el fin de lograr la formación y actualización catastral de todo el país, era prioritario estructurar e implementar los documentos tipo de catastro multipropósito perfeccionados a través de contratos interadministrativos, que celebren los municipios con los gestores catastrales habilitados. Además, con el propósito de unificar y facilitar la contratación de la gestión catastral de las entidades estatales y, también, cumplir la línea de acción No. 13 definida en el CONPES 3958 de 2019, fue necesario adoptar el documento tipo de catastro multipropósito, por lo que se expidió la Resolución 269 del 16 de diciembre de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos».

La Resolución 269 de 2020 tiene como objeto lograr la formación y actualización catastral del país, por tanto, los documentos tipo que con ella se adoptan solo aplican en aquellos eventos en que se va a contratar de manera integral la prestación del servicio público de gestión catastral. Por ello, en la referida resolución se indica que «[…] con el fin de lograr la formación y actualización catastral de todo el país, es prioritario estructurar e implementar los documentos tipo de catastro multipropósito celebrados a través de contratos interadministrativos, que celebren los municipios con los gestores catastrales habilitados». Como se observa, desde la misma parte considerativa de la Resolución 269 de 2020 se delimita con claridad el ámbito de aplicación de los documentos tipo y, con ello, de la minuta de contrato interadministrativo.

Por el contrario, en todos los demás casos, en que el objeto del contrato sea distinto, cada entidad estatal tendrá autonomía contractual y discrecionalidad administrativa para determinar el tipo contractual idóneo y adecuado. De este modo, resulta claro que la minuta tipo de contrato interadministrativo, contenida en los documentos tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito, se aplica solo «[…] para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi», tal como se indica en la introducción de la minuta tipo. En este sentido, como se señaló en el concepto C-159 del 20 de mayo de 2021 «la minuta tipo aplica cuando las entidades estatales celebren contratos cuyo objeto consista en la formación o actualización catastral, que lleva ínsita la conservación y difusión catastral, esto es, cuando se realiza la prestación integral del servicio».

Por tanto, el documento tipo circunscribe su alcance a la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebre entre entidades estatales a través de contratos interadministrativos, según el artículo 1 de la referida resolución, únicamente cuando la finalidad sea la formación o actualización catastral, actividades a las que les es inherente la actividad de conservación catastral. Por ello, la introducción de la minuta tipo establece: «Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi […]», lo anterior resulta coherente con la cláusula primera –objeto– de la minuta tipo[[8]](#footnote-8).

Ahora bien, el argumento principal que fundamenta el enfoque regulatorio utilizado por la Agencia para la adopción de dicho documento tipo, esto es, una minuta de contrato interadministrativo, es la sujeción estricta al principio de legalidad, de manera que se apoya en la normativa legal y reglamentaria que regula la prestación del servicio público de gestión catastral, cuando se acude a celebrar un contrato para el desarrollo de esta actividad. Esto es, cuando no se desarrolla la gestión catastral de manera directa, por la entidad territorial no estar habilitada como gestor catastral.

Como se indicó, en particular, el artículo 2.2.2.5.6 del Decreto 1170 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2019, normativa que regula la habilitación de los gestores catastrales y los requisitos de idoneidad de los operadores catastrales, dispone que las entidades territoriales que no estén habilitadas podrán contratar a un gestor catastral en los términos de dicho Decreto para la prestación de ese servicio público. Además, en su artículo 2.2.2.5.7 se establece que la contratación del gestor catastral se sujetará a las siguientes reglas, prescribiendo explícitamente que se realizará mediante contrato interadministrativo:

Artículo 2.2.2.5.7. Condiciones de la contratación de gestores catastrales. La contratación de que habla el artículo anterior deberá sujetarse a las siguientes condiciones:

* 1. El gestor catastral contratado debe contar con una habilitación vigente para prestar el servicio público de gestión catastral.
	2. Teniendo en cuenta la naturaleza de las partes, la selección del contratista para la prestación del servicio público catastral podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, *por tratarse de un contrato interadministrativo* […]

De conformidad con lo anterior, resulta claro que el Decreto 1170 de 2015– artículos 2.2.2.5.6 y 2.2.2.5.7– establece que el esquema para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral, a través de la contratación de un gestor catastral debidamente habilitado, se debe realizar mediante la celebración de un contrato interadministrativo.

De este modo, se reitera que, el Decreto adoptado por el presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria, define que la forma adecuada para contratar la prestación del servicio público de gestión catastral se debe adelantar por medio de contratos interadministrativos. En ese sentido, esta Agencia, acogiendo los lineamientos y el esquema definido en el Decreto 1983 de 2019, que reglamenta los artículos 79 a 82 de la Ley 1955 de 2019, consideró procedente expedir la Resolución 269 de 2020, por medio de la cual se adopta el documento tipo que regula la contratación del servicio público de gestión catastral, mediante la celebración de un contrato interadministrativo.

Lo anterior, debido a que el Decreto 1983 de 2019 señala que la prestación de la gestión catastral únicamente corresponde a las entidades de orden nacional, territorial y esquemas asociativos que están habilitados como gestores, ya sea, para la formación, actualización, difusión o conservación catastral[[9]](#footnote-9). Por tanto, en los casos que una entidad del orden territorial no esté habilitada como gestor catastral y requiera la prestación del servicio catastral en su municipio, deberá celebrar un contrato interadministrativo con la entidad territorial habilitada.

Bajo este contexto esta Agencia expidió la Resolución 269 de 2020, por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos. En la lógica que se viene refiriendo, el documento tipo se circunscribe a la contratación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebre entre entidades estatales a través de contratos interadministrativos, según el artículo 1 de la referida resolución. Por ello, «el documento tipo contiene parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que celebren contratos para la prestación del servicio de gestión catastral con enfoque multipropósito suscritos entre entidades estatales. Este documento tipo se constituye por la minuta de contrato interadministrativo», según el artículo 2 de la resolución.

Así las cosas, queda claro que la contratación directa para celebrar un contrato interadministrativo, y con ello la aplicación de los respectivos documentos tipo, se circunscribe a los eventos en que la entidad territorial no esté habilitada como gestor catastral y, por tanto, para la prestación del servicio público de gestión catastral deba contratar a un gestor catastral habilitado. Por tratarse de dos entidades estatales celebrarán un contrato interadministrativo, sometido a los documentos tipo, razón por la cual la minuta tipo de los documentos tipo indica, entre otras cosas, que:

[Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. El contenido de la minuta debe ser consistente con la información de los estudios y documentos previos elaborados por el Municipio]

[…]

[Debido a que la prestación del servicio catastral es integral, en los términos del artículo 2.2.2.5.6. del Decreto 1983 de 2019, se contratará la actividad de formación o actualización catastral junto con su conservación. Es decir, no será posible contratar de forma aislada, con fundamento en esta minuta, las actividades de formación, actualización o conservación catastral]

Como se ha explicado, el documento tipo o minuta tipo adoptado por la Agencia Nacional de Contratación Pública ‒Colombia Compra Eficiente‒, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ‒DANE‒, básicamente se constituye en el instrumento que concreta una de las formas de prestación del servicio público de gestión catastral, fundamentado particularmente en los artículos 2.2.2.5.6. y 2.2.2.5.7. del Decreto 1170 de 2015. El primero titulado «contratación de gestores catastrales», que establece que: «Las entidades territoriales que no estén habilitadas podrán contratar a un gestor catastral en los términos del presente decreto para la prestación del servicio público en su territorio […]». A su vez, el segundo artículo titulado: «condiciones de la contratación de gestores catastrales» establece que la contratación de que trata el artículo anterior *deberá* sujetarse, entre otras, a las siguientes reglas: «Teniendo en cuenta la naturaleza de las partes, la selección del contratista para la prestación del servicio público catastral podrá realizarse a través de contratación directa, observando los principios de selección objetiva y transparencia, por tratarse de un contrato interadministrativo».

 Teniendo en cuenta lo anterior, vale aclarar que la minuta tipo adoptada por la Agencia concreta una de las formas de prestación del servicio público de gestión catastral, que consiste en los supuestos en que un municipio decide contratar a un gestor catastral habilitado para la prestación de este servicio, lo que, de conformidad con las disposiciones anteriores, debe realizarse mediante un contrato interadministrativo. Sin embargo, también es posible que las diferentes entidades territoriales habilitadas como gestores catastrales presten el servicio público de gestión catastral directamente en su ámbito de competencias territoriales, posibilidad que no limita la Minuta tipo o documento tipo expedido por esta Agencia. En este sentido, la existencia del documento tipo no impide otras formas de prestación del servicio público de gestión catastral permitidas por el ordenamiento jurídico. Particularmente, no impide, como se indicó, que los gestores catastrales habilitados presten directamente el servicio público de gestión catastral en el ámbito de sus competencias territoriales[[10]](#footnote-10).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es importante señalar que la minuta tipo o documento tipo expedido por esta Agencia mediante la Resolución 269 del 16 de diciembre de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos», lo que significa que su ámbito de aplicación se limita a los contratos que celebre un municipio que no se encuentra habilitado como gestor catastral y que, por tanto, requiere celebrar un contrato interadministrativo con un gestor catastral habilitado para la prestación del servicio público de gestión catastral[[11]](#footnote-11).

**3. Respuesta**

«¿Deben aplicarse también de manera obligatoria estos documentos tipo cuando se trata de contratos en la modalidad de contratación directa contenidos en el DECRETO 1082 de 2015 sub sección IV?».

Con base en lo anterior es posible concluir que, el deber de aplicar los documentos tipo que ha expedido la Agencia Nacional de Contratación Estatal – Colombia Compra Eficiente surge de la correspondencia del objeto a contractual con una de las actividades señaladas las matrices de experiencia que hace parte de cada documento tipo. Además de dicha correspondencia, se requiere que los documentos tipo sean aplicables a la modalidad de escogencia aplicable al respectivo objeto a contratar. A tales efectos, corresponde a la entidad estatal contratante, verificar las especificaciones del proyecto o servicio requerido, así como la modalidad de selección que le es aplicable, para con sustento en ello determinar si el proceso de contratación adelantar se encuentra cobijado por algún documento tipo. Para constatar que a la actividad a contratar en efecto le resulte aplicable un documento tipo en particular, es fundamental verificar si la misma encaja dentro de alguna de las establecidas en la respectiva matriz de experiencia.

Conforme a lo expuesto, a la fecha de expedición del presente concepto, los documentos tipo expedidos por esta Agencia se han enfocado a las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía y concurso de méritos. Para lo diferentes supuestos de contratación directa regulados por el artículo 2-4 de la Ley 1150 de 2007, reglamentados en el Capítulo 2, Sección 1, Subsección 4 del Decreto 1082 de 2015, no se han expedido más documentos tipo que los adoptados mediante la la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos». Sin embargo, los documentos tipo de adoptados mediante dicha resolución solo son aplicables de manera obligatoria a los contrato interadministrativo, mediante los se contrate de manera integral la prestación del servicio público de gestión catastral.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Diana Lucia Saavedra CastañedaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia también se ha referido a temas relacionados con la aplicación de documentos tipo en los conceptos C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-773 del 14 de enero de 2021, C-789 del 19 de enero de 2021, C-011 del 16 de febrero de 2021, C-031 del 1 de febrero de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021, C-071 del 17 de marzo de 2021, C-083 del 18 de marzo de 2021, C-153 del 20 de abril de 2021, C-157 del 13 de abril de 2021, C-179 del 28 de abril de 2021, C-204 del 6 de mayo de 2021, C-212 del 12 de julio de 2021, C-217 del 14 de mayo de 2021, C-232 del 24 de mayo de 2021, C-263 del 3 de junio de 2021, C-266 del 3 de junio de 2021, C-267 del 2 de junio de 2021, C-268 de 3 de junio de 2021, C-287 del 18 de junio de 2021, C-301 del 16 de junio de 2021, C-304 del 28 de junio de 2021, C-361 del 9 de agosto de 2021, C-370 del 28 de julio de 2021, C-380 del 29 de julio de 2021, C-383 del 2 de agosto de 2021, C-402 del 19 de agosto de 2021, C-405 del 10 de agosto de 2021, C-450 del 31 de agosto de 2021, C-461 del 30 de agosto de 2021, C-464 del 13 de septiembre de 2021, C-470 del 7 de septiembre de 2021, C-471 del 30 de agosto de 2021, C-477 del 6 de septiembre de 2021, C-479 del 9 de septiembre de 2021, C-492 del 14 de septiembre de 2021, C-493 del 14 de septiembre de 2021. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles en la página web: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/%20) [↑](#footnote-ref-1)
2. «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)
3. 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)
4. 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)
5. 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)
6. 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-6)
7. En este sentido, a modo de ejemplo, en el «documento base» del documento tipo de licitación se establece lo siguiente: «Los Documentos Tipo aplica a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), 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». [↑](#footnote-ref-7)
8. «**CLÁUSULA 1. OBJETO:** Prestar el servicio público de gestión catastral para realizar la [formación/actualización (seleccionar según corresponda)], conservación y difusión catastral [de las zonas rural/urbana o sectores \_\_\_\_\_\_ (seleccionar según corresponda) o eliminar este aparte en gris cuando se trate de la gestión catastral en todo el municipio] del municipio de [incluir el nombre del municipio]». [↑](#footnote-ref-8)
9. Sin perjuicio de las actividades operativas que pueden realizar los «operadores catastrales». [↑](#footnote-ref-9)
10. En línea con lo anterior, recuérdese que, dentro de los sujetos que intervienen en la gestión catastral, según el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, se encuentran también los *operadores catastrales*. Éstos, según el numeral 4 del artículo 2.2.2.1.5. del Decreto 1170 de 2015, son: «4. Los operadores catastrales. Son las personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato suscrito con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los requisitos de idoneidad y las condiciones de contratación de los operadores catastrales serán los señalados por las normas que regulen la materia».

 [↑](#footnote-ref-10)
11. En efecto, en la «introducción» del documento tipo adoptado por la Agencia se señala que: «[Este documento contiene las condiciones para ser incorporadas por el Municipio en las minutas para contratos interadministrativos de formación o actualización y conservación catastral, que celebre con cualquier gestor catastral habilitado o con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi […]». [↑](#footnote-ref-11)