**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020**

[…] debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio del año pasado, que en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y, por tanto, modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo. 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». Asimismo, 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».

**INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Alcance**

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, entre estas, 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, cuyo artículo 3 establece la regla de la inalterabilidad de esos documentos tipo, cuando prescribe que «[…] las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación que han sido definidos y señalados en los Documentos tipo». Por tanto, frente a los documentos tipo relacionados con la pregunta del peticionario, rige la regla de la inalterabilidad, explicada anteriormente.



Bogotá, 6 de julio de 2022

Señora

**Diana Aurora Garzón**

El Carmen de Viboral, Antioquía

**Concepto C – 356 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Alcance  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20220520005007 |

Estimada señora Garzón,

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 20 de mayo de 2022.

**1. Problema planteado**

Usted realiza las siguientes consultas:

1. ¿La entidad puede solicitar al momento de la presentación de la oferta económica, El Análisis de Precios Unitarios APUS, bajo el entendido en el numeral 4.1 descrito anteriormente? *“...El desglose de los Análisis de Precios Unitarios publicados por la Entidad es únicamente de referencia, constituye una guía para la preparación de la OFERTA...”*
2. Teniendo en cuenta lo prescrito en el Pliego Tipo en los numerales 4.1 y 8.1, se comprende que existen dos (2) momentos para que el oferente allegue el Análisis de Precios Unitarios, el 1ro. A la presentación de la propuesta y el 2do. En caso de resultar adjudicatario. ¿Es acertada la interpretación dada por la entidad?
3. Bajo el principio de voluntad administrativa y acogiéndonos a las anotaciones dispuestas en el FORMULARIO 1 – PRESUPUESTO OFICIAL. ¿La entidad puede modificar el mencionado formulario y exigir la presentación del Análisis de Precios Unitarios como requisito habilitante?
4. Por último, y no siendo menos importante, en el Anexo 1- Anexo Técnico CCE-EICP-IDI-01 licitación, se establece, la INFORMACION SOBRE EL PERSONAL PROFESIONAL, así́:

-Las hojas de vida y soportes del personal vinculado al proyecto serán verificadas una vez se adjudique el contrato y no podrán ser pedidas durante la selección del contratista para efectos de otorgar puntaje o como criterio habilitante.

-Si el contratista ofrece dos (2) o más profesionales para realizar actividades de un mismo cargo, cada uno de ellos deberá́ cumplir los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones para el respectivo cargo. Un mismo profesional no puede ser ofrecido para dos o más cargos diferentes.

¿Es pertinente que la entidad solicite las HOJAS DE VIDA y los soportes que acrediten la capacidad, experiencia e idoneidad del personal mínimo establecido en el Anexo Técnico 1, al momento de la presentación de la oferta, constituyéndose como un requisito habilitante, aclarando que tal exigencia predica solamente del personal MINIMO?

**2. Consideraciones**

Para abordar el interrogante planteado, se analizarán los siguientes temas: i) Fundamento normativo de los documentos tipo, ii) la inalterabilidad de los documentos tipo y iii) Documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte: análisis de precios unitarios y hojas de vida del personal.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó el fundamento normativo de los pliegos de condiciones tipo en la contratación estatal, entre otros, en los siguientes conceptos: C-144 del 2 de marzo de 2020, C-174 del 16 de marzo de 2020, C-129 del 24 de marzo de 2020, C-193 del 6 de abril de 2020, C-189 del 8 de abril de 2020, C-009 del 27 de abril de 2020, C-289 del 26 de mayo de 2020, C-332 del 26 de mayo de 2020, C-354 del 4 de junio de 2020, C-384 del 4 de junio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-379 del 30 de junio de 2020, C-397 del 30 de junio de 2020, C-411 del 30 de junio de 2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-427 del 9 de julio de 2020, C-395 del 9 de julio de 2020, C-327 del 10 de julio de 2020, C-444 del 13 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-420 del 28 de julio de 2020, C-485 del 29 de julio de 2020, C-501 del 29 de julio de 2020, C-478 del 30 de julio de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-497 del 6 de agosto de 2020, C-528 del 18 de agosto de 2020, C-531 del 21 agosto de 2020, C-546 del 26 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-618 del 17 de septiembre de 2020, C-633 del 2 de octubre de 2020, C-630 del 21 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-716 del 30 de noviembre de 2020, C-775 de 2020 del 11 de diciembre de 2020, C-798 del 25 de enero de 2021, C-027 del 1 de marzo de 2021 y C-204 del 6 de mayo de 2021, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo, C-264 del 2 de junio del 2021, C-268 del 3 de junio de 2021, C-312 del 29 de junio de 2021, C-344 del 13 de julio de 2021, C-384 del 30 de julio de 2021, C-412 del 17 de agosto de 2021, C-433 del 20 de agosto de 2021, C-471 del 30 de agosto de 2021, C-450 del 31 de agosto de 2021, C-473 del 7 de septiembre de 2021, C-591 del 31 de agosto de 2021, C-493 del 13 de septiembre de 2021, C-569 del 12 de octubre de 2021, C-599 del 26 de octubre de 2021 y C-643 del 17 de noviembre de 2021.

Así mismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los pliegos de condiciones tipo en la contratación estatal y 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-031 del 1 de febrero de 2021 y C-157 de 13 de abril de 2021. Sobre el Decreto 680 de 2021, esta Agencia se pronunció en los Concepto C-442 del 26 de agosto de 2021, C-547 del 5 de octubre de 2021, C-542 del 20 de octubre de 2021 y C-647 del 22 de noviembre de 2021.

**2.1. Fundamento normativo 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[[1]](#footnote-1), 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. Debe señalarse que 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 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[[2]](#footnote-2).

 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 obras 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-3).

 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.

 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 de documentos tipo 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. Luego 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.

Con posterioridad a la expedición de los anteriores documentos tipo, se expidió la Ley 2022 de 2020, norma que modificó el contenido del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018[[4]](#footnote-4). Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo por parte de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se atribuyó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su expedición. En este marco, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, esta Agencia 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». Asimismo, 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», y 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 los actos administrativos mencionados se suman: i) la Resolución 193 de 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», ii) la Resolución 219 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social», iii) 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», iv) la Resolución 392 del 18 de noviembre 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 salud», y v) la Resolución 454 del 16 de diciembre 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 cultura, recreación y deporte».

Las resoluciones señaladas reiteran el alcance de la obligatoriedad de los documentos tipo en la materia y establecen parámetros obligatorios para las entidades estatales cuya contratación se rija por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre que las actividades que se contraten estén incluidas en la «Matriz – Experiencia», de acuerdo con el documento tipo a aplicar. Así, para determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo debe acudirse a la «Matriz – Experiencia», en la que se contemplan las clases de obra aplicables al sector, sean de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico o infraestructura social.

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 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.

ix) 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.

x) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, a partir del 1 de febrero de 2021.

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

xii) Documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021−.

xiii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021−.

xiv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 −modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021− y en el artículo 4 de la Resolución 392 de 18 de noviembre de 2021.

xv) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, que entrarán a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución 454 de 2021

De acuerdo con lo expuesto, los documentos tipo adoptados son obligatorios para las entidades estatales cuyos contratos se rijan por el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, que adelanten procesos de contratación mediante la modalidad que establecen los documentos tipo para cada sector y teniendo en cuenta el ámbito de aplicación determinado en la Matriz de Experiencia de cada documento tipo.

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

Todas las resoluciones[[5]](#footnote-5) 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», el cual tenía como antecedente normativo 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.

Por tanto, 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, entre estas, 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», cuyo artículo 3 establece la regla de la inalterabilidad de esos documentos tipo, cuando prescribe que «[…] las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación que han sido definidos y señalados en los Documentos tipo». Por tanto, frente a los documentos tipo relacionados con la pregunta del peticionario, rige la regla de la inalterabilidad, explicada anteriormente.

**2.3.** **Documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte: análisis de precios unitarios y hojas de vida del personal**

El numeral 4.1 del Documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 establece lo siguiente en relación con la oferta económica:

[La entidad debe indicar si la forma de pago es por precio global, llave en mano, precios unitarios, administración delegada o reembolso de gastos. El Anexo 1 – Anexo Técnico y el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial debe ser concordante con la modalidad de pago seleccionada]

[Cuando el presupuesto del proceso de contratación es estructurado por precios unitarios, la entidad debe aplicar las notas señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial. Cuando se estructura a través de otra modalidad de pago, la entidad debe definir las notas que debe tener en cuenta el proponente para presentar su oferta económica]

Para calificar este factor se tendrá en cuenta el valor total indicado en la propuesta económica o el obtenido de la corrección aritmética. La propuesta económica deberá ser allegada en el Sobre No. 2 y firmada.

[La entidad debe configurar el formato de oferta económica que se encuentra en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, para que sea diligenciado por los proponentes.

La entidad debe incluir el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y la oferta económica en formato Excel]

El valor de la propuesta económica debe presentarse en pesos colombianos y contemplar todos los costos directos e indirectos para la completa y adecuada ejecución de la obra del presente proceso, los riesgos y la administración de estos.

Al formular la oferta, el proponente acepta que estarán a su cargo todos los impuestos, tasas y contribuciones establecidos por las diferentes autoridades nacionales, departamentales o municipales y dentro de estos mismos niveles territoriales, los impuestos, tasas y contribuciones establecidos por las diferentes autoridades.

Los estimativos técnicos que hagan los proponentes para la presentación de sus ofertas deben tener en cuenta que la ejecución del contrato se regirá íntegramente por lo previsto en los documentos del proceso y que en sus cálculos económicos deben incluir todos los aspectos y requerimientos necesarios para cumplir con todas las obligaciones contractuales y asumir los riesgos previstos en dichos documentos.

[Incluir en el evento en el que el proceso de contratación sea por precios unitarios] El desglose de los Análisis de Precios Unitarios publicados por la entidad es únicamente de referencia, constituye una guía para la preparación de la oferta. Si existe alguna duda o interrogante sobre la presentación de estos Análisis de Precios Unitarios y el precio de estudios publicados por la entidad, es deber de los Proponente hacerlos conocer dentro del plazo establecido en el Anexo 2 - Cronograma para la presentación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones para que la Entidad los pueda estudiar.

[La entidad estatal en esta sección o en el “Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial” discriminará los impuestos, tasas o contribuciones que aplican al proceso de contratación. Los oferentes tendrán en cuenta está información al presentar su oferta]

 Los párrafos que están en corchetes son notas aclaratorias o instrucciones para la entidad contratante, que deben ser seguidas sin vulnerar el carácter obligatorio y la regla de inalterabilidad de los documentos tipo. En específico, sobre la escogencia de precios unitarios como modalidad de pago del contrato, según el texto transcrito, se tiene que:

1. La entidad debe aplicar las notas señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial. Sin embargo, cuando se estructura a través de otra modalidad de pago, la entidad debe definir las notas que debe tener en cuenta el proponente para presentar su oferta económica.
2. El valor de la propuesta económica debe presentarse en pesos colombianos y contemplar todos los costos directos e indirectos para la completa y adecuada ejecución de la obra, los riesgos y la administración de estos.
3. Al formular la oferta, el proponente acepta que estarán a su cargo todos los impuestos, tasas y contribuciones establecidos por las diferentes autoridades nacionales, departamentales o municipales y dentro de estos mismos niveles territoriales, los impuestos, tasas y contribuciones establecidos por las diferentes autoridades.

Por su parte, en relación con el análisis de precios unitarios, y a efectos de algunas de las preguntas del peticionario, en el Documento Base se establece que aquel análisis publicado por la entidad es únicamente de referencia y constituye una guía para la preparación de la oferta por parte de los interesados. Así, se establece también que, si existe alguna duda o interrogante sobre estos Análisis de Precios Unitarios y el precio de estudios publicados por la entidad, es deber de los proponentes hacerlos conocer dentro del plazo establecido en el Anexo 2 - Cronograma para la presentación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones, para que la entidad los pueda estudiar.

 Esta última previsión del Documento Base se refiere a la posibilidad dada a los proponentes para que, mediante las observaciones al proyecto de pliego de condiciones y en los tiempos previstos en el Anexo 2 – Cronograma, pongan en conocimiento de la entidad contratante las dudas o interrogantes que tengan sobre el Análisis de Precios Unitarios, con el fin de que sean estudiadas. Es decir, a efectos de sus consultas, no se trata de una oportunidad dentro del procedimiento de selección para que la entidad estatal solicite algún tipo de información a los proponentes sobre la estructuración de la oferta y de los precios unitarios.

 A su turno, y también a efectos de otra de sus preguntas, el numeral 8.1 del Documento Base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 regula lo relativo a la «información para el control de la ejecución de la obra» y, al efecto, establece la obligación del contratista de presentar al interventor de obra dentro del término previsto por la entidad estatal algunos documentos, diligenciados de conformidad con el pliego de condiciones, dentro de los cuales se encuentra «3. Análisis de precios unitarios correspondientes a la propuesta económica». Se trata, en esta oportunidad, del análisis de precios unitarios efectuado, no por la entidad estatal, sino por el contratista en el momento de elaborar su propuesta económica. En estricto sentido, esta información es la contenida en la hoja número 2 del Formulario 1 de los documentos tipo, con fundamento en la cual se elabora la «Propuesta económica» del proponente.

 De este modo, es en la propuesta económica del oferente en donde se encontrará reflejado el análisis de precios unitarios hecho por el mismo oferente –hoja número 2 del Formulario 1 de los documentos tipo–, el cual debe ser presentado con la propuesta y estructurado con base en el análisis de precios unitarios efectuado por la entidad, que son, en todo caso, según lo contenido en el numeral 4.1 del Documento Base, únicamente de referencia y constituyen una guía para la preparación de la oferta.

 Distinta es la obligación que se deriva del numeral 8.1 del Documento base, que a efectos del control de la ejecución de la obra establece que el contratista debe presentar al interventor de la obra cierta información, dentro de la cual se encuentra el «análisis de precios unitarios correspondientes a la propuesta económica», es decir, la información que fue objeto de análisis por parte de la entidad para evaluar la propuesta, que corresponde a aquella información contenida en la hoja número 2 del Formulario 1 de los documentos tipo, con fundamento en la cual se elabora la oferta económica.

 Por su parte, en relación con el personal profesional que puede exigirse, tal como lo relaciona en su pregunta 4, el Anexo 1 – Anexo Técnico de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 prevé dos reglas claras e indisponibles, en virtud de la regla de inalterabilidad. En efecto, en el numeral 7 «Información sobre el personal profesional» se establece:

a. Las hojas de vida y soportes del personal vinculado al proyecto serán verificadas una vez se adjudique el contrato y no podrán ser pedidas durante la selección del contratista para efectos de otorgar puntaje o como criterio habilitante.

b. Si el contratista ofrece dos (2) o más profesionales para realizar actividades de un mismo cargo, cada uno de ellos deberá cumplir los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones para el respectivo cargo. Un mismo profesional no puede ser ofrecido para dos o más cargos diferentes.

A efectos de algunas de las preguntas de su consulta, resulta claro que, en virtud de las reglas contenidas en el Anexo 1 – Anexo Técnico, las hojas de vida y los soportes del personal vinculado al proyecto no pueden ser previstos como requisitos habilitantes o ponderables y solo serán verificados con posterioridad a la adjudicación del contrato. Lo anterior, además es concordante con lo señalado en el numeral 8.1 del documento base donde se establece que el contratista dentro de la «información para el control de la ejecución de la obra» que deberá entregar al interventor se encuentra, entre otra, las hojas de vida del personal profesional.

Por último, es pertinente resaltar que en virtud de la regla de inalterabilidad de los documentos tipo, ni las reglas relativas al análisis de precios unitarios reseñadas, ni aquellas sobre las reglas del análisis de la información del personal pueden ser modificadas, condicionadas o eliminadas por parte de las entidades estatales.

**3. Respuesta**

1. ¿La entidad puede solicitar al momento de la presentación de la oferta económica, El Análisis de Precios Unitarios APUS, bajo el entendido en el numeral 4.1 descrito anteriormente? *“...El desglose de los Análisis de Precios Unitarios publicados por la Entidad es únicamente de referencia, constituye una guía para la preparación de la OFERTA...”*
2. Teniendo en cuenta lo prescrito en el Pliego Tipo en los numerales 4.1 y 8.1, se comprende que existen dos (2) momentos para que el oferente allegue el Análisis de Precios Unitarios, el 1ro. A la presentación de la propuesta y el 2do. En caso de resultar adjudicatario. ¿Es acertada la interpretación dada por la entidad?
3. Bajo el principio de voluntad administrativa y acogiéndonos a las anotaciones dispuestas en el FORMULARIO 1 – PRESUPUESTO OFICIAL. ¿La entidad puede modificar el mencionado formulario y exigir la presentación del Análisis de Precios Unitarios como requisito habilitante?

Con base en las anteriores consideraciones, esta Agencia concluye que en relación con el análisis de precios unitarios en el Documento Base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, se establece en el numeral 4.1 que el análisis publicado por la entidad es únicamente de referencia y constituye una guía para la preparación de la oferta por parte de los interesados. Así, en el mismo numeral se establece que, si existe alguna duda o interrogante sobre la presentación de estos Análisis de Precios Unitarios y el precio de estudios publicados por la entidad, es deber de los proponentes hacerlos conocer dentro del plazo establecido en el Anexo 2 - Cronograma para la presentación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones para que la entidad los pueda estudiar.

 Esta última previsión del Documento Base se refiere a la posibilidad dada a los proponentes para que, mediante las observaciones al proyecto de pliego de condiciones y en los tiempos previstos en el Anexo 2 – Cronograma, pongan en conocimiento de la entidad contratante las dudas o interrogantes que tengan sobre el Análisis de Precios Unitarios, con el fin de que sean estudiadas. Es decir, a efectos de sus consultas, no se trata de una oportunidad dentro del procedimiento de selección para que la entidad estatal solicite algún tipo de información a los proponentes sobre la estructuración de la oferta y de los precios unitarios.

 A su turno, el numeral 8.1 del Documento Base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 regula lo relativo a la «información para el control de la ejecución de la obra» y, para efectos de sus consultas, se establece la obligación del contratista de presentar al interventor de obra dentro del término previsto por la entidad estatal algunos documentos, diligenciados de conformidad con el pliego de condiciones, dentro de los cuales se encuentra «3. Análisis de precios unitarios correspondientes a la propuesta económica». Se trata, en esta oportunidad, del análisis de precios efectuado, no por la entidad estatal, sino por el contratista en el momento de elaborar su propuesta económica. En estricto sentido, esta información es la contenida en la hoja número 2 del Formulario 1 de los documentos tipo, con fundamento en la cual se elabora la «Propuesta económica» del proponente.

 De este modo, es en la propuesta económica del oferente en donde se encontrará reflejado el análisis de precios unitarios hecho por el mismo proponente –hoja número 2 del Formulario 1 de los documentos tipo–, el cual debe ser presentado con la propuesta y estructurado con base en el análisis de precios unitarios efectuado por la entidad, que son, en todo caso, según lo contenido en el numeral 4.1 del Documento Base, únicamente de referencia y constituyen una guía para la preparación de la oferta.

 Distinta es la obligación que se deriva del numeral 8.1 del Documento base, que a efectos del control de la ejecución de la obra establece que el contratista debe presentar al interventor de la obra cierta información, dentro de la cual se encuentra el «análisis de precios unitarios correspondientes a la propuesta económica», es decir, la información que fue objeto de análisis por parte de la entidad para evaluar la propuesta, que corresponde a aquella información contenida en la hoja número 2 del Formulario 1 de los documentos tipo, con fundamento en la cual se elabora la oferta económica.

De conformidad con el contexto anterior, para el momento de presentación de las propuestas, atendiendo a las reglas establecidas en los documentos tipo, los oferentes deben cumplir con la presentación de sus propuestas económicas, para lo que bastará con presentar el Sobre 2, el cual debe contener la oferta económica.

1. ¿Es pertinente que la entidad solicite las HOJAS DE VIDA y los soportes que acrediten la capacidad, experiencia e idoneidad del personal mínimo establecido en el Anexo Técnico 1, al momento de la presentación de la oferta, constituyéndose como un requisito habilitante, aclarando que tal exigencia predica solamente del personal MINIMO?

En relación con el personal profesional que puede exigirse, tal como lo relaciona en su pregunta, el Anexo 1 – Anexo Técnico de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 prevé dos reglas claras e indisponibles, en virtud de la regla de inalterabilidad. En efecto, en el numeral 7 «Información sobre el personal profesional» se establece:

a. Las hojas de vida y soportes del personal vinculado al proyecto serán verificadas una vez se adjudique el contrato y no podrán ser pedidas durante la selección del contratista para efectos de otorgar puntaje o como criterio habilitante.

b. Si el contratista ofrece dos (2) o más profesionales para realizar actividades de un mismo cargo, cada uno de ellos deberá cumplir los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones para el respectivo cargo. Un mismo profesional no puede ser ofrecido para dos o más cargos diferentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, en virtud de las reglas contenidas en el Anexo 1 – Anexo Técnico, las hojas de vida y los soportes del personal vinculado al proyecto no pueden ser previstos como requisitos habilitantes o ponderables y solo serán verificados con posterioridad a la adjudicación del contrato. Lo anterior, además es concordante con lo señalado en el numeral 8.1 del documento base donde se establece que el contratista dentro de la «información para el control de la ejecución de la obra» que deberá entregar al interventor se encuentra, entre otra, las hojas de vida del personal profesional. En conclusión, los mismos documentos tipo establecen la imposibilidad de exigir las hojas de vida y soportes del personal vinculado al proyecto como requisito habilitante o de asignación de puntaje.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Camilo Perdomo Villamil Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Juan David Marín LópezSubdirector de Gestión Contractual (E) |

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-1)
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-2)
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-3)
4. Ley 2022 de 2020: «Artículo 1º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

»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. 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-4)
5. En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256 y 269 de 2020 y Resoluciones 193, 219, 2020 y 392 de 2021. Así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-5)