**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad**

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, 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».

**DOCUMENTO TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Generalidades**

[…] mediante la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, fueron concebidos como unos *documentos tipo marco o transversales*, en la medida que el documento base, formatos, matrices y anexos implementados mediante la misma, serán aplicables a la contratación de obras en la modalidad de licitación pública, relacionadas con tres sectores que se integran el concepto de infraestructura social, a saber: i) educación, ii) salud y iii) recreación, cultura y deporte. La aplicación de estos documentos tipo debe ser complementada con los *documentos tipo complementarios* que deben expedir para cada sector, consistentes en las matrices de experiencia y anexos técnicos de cada uno de ellos.

En este orden de ideas, la Agencia ha expedido tres documentos tipo complementarios de infraestructura social. A saber, 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”; la Resolución 392 de 2021 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”; la Resolución 454 de 2021 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”.

**PLAZA DE MERCADO – Reiteración – NO aplicación de Documento Tipo De Infraestructura Social**

[…]conviene precisar que esta Agencia recientemente se refirió a una consulta similar a la planteada en esta ocasión, concluyendo que las «plazas de mercado» no hacen parte de ninguno de los 3 sectores de infraestructura social que cobija el documento tipo transversal ni los documentos tipo complementarios expedidos para cada sector y, por tanto, la construcción o remodelación de «Plazas de Mercado» no se encuentra cobijada por estos documentos tipo. En concreto, se señaló lo siguiente en el concepto C-334 del 25 de mayo de 2022: A efectos de resolver la consulta objeto del presente concepto, es pertinente señalar qué se entiende por «Plazas de Mercado». Si bien no hay un concepto unificado, las plazas de mercado se pueden definir como aquel espacio en el que tiene lugar el mercado de verduras, frutas, quesos, carnes, panes, etc., ya sea en un sitio abierto o cubierto, a través de las cuales el Estado ejerce la función de garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad. También es posible entenderlas como actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos construidos para comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario.



Bogotá, 25 de julio de 2022

Señora

**Martha Patricia Andrade Robles**

Bogotá, D.C.

 **Concepto C –370 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad / DOCUMENTO TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Generalidades / PLAZAS DE MERCADO – Reiteración – NO aplicación de Documento Tipo De Infraestructura Social |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20220608005670 |

Estimada señora Andrade:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, 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, responde a su consulta del 8 de junio de 2022.

**1. Problema planteado**

Usted realiza las siguientes preguntas:

 «1. Si las Plazas de Mercado hacen parte de la infraestructura Cultural?

2. Si en los proyectos para la construcción y/o mantenimiento y/ adecuaciones y/o reparaciones y/o reconstrucciones, etc., de plazas de mercado están enmarcados o incluidos dentro de estos pliegos tipo de Infraestructura Social.

3. Si las entidades que promueven estos proyectos, están obligadas a la implementación de los pliegos tipo de Infraestructura social en las obras civiles donde se encuentra inmersa una plaza de mercado».

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro de los límites de las atribuciones de la función consultiva atribuida a esta entidad, esto es, interpretando de manera general las normas relevantes, la Agencia absolverá los interrogantes formulados, previo análisis de los siguientes temas: i) fundamentos jurídicos y evolución normativa de los documentos tipo, ii) Implementación y ámbito de aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social y iii) Obra pública: características y objeto.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la definición y el alcance de los documentos tipo en las siguientes consultas 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-064 del 8 de marzo de 2021 y C-157 del 13 de abril del 2021, C-244 del 4 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo de 2020, C-233 del 24 de mayo de 2021, C-251 del 2 de junio de 2021 y C-273 del 11 de junio de 2021. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente, precisando que respecto a los documentos tipo de infraestructura social la Agencia se ha pronunciado en, entre otros, en los conceptos C-375 de 27 de septiembre de 2021 y C-334 del 25 de mayo de 2022.

**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 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[[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.

 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[[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.

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.

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».

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».

Además, es importante resaltar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el 13 de octubre de 2021, expidió la Resolución 304 mediante la cual se modifican los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los de infraestructura social para adecuarlos al Decreto 680 de 2021. La principal modificación realizada en esta resolución consiste en la modificación al factor de evaluación de apoyo a la industria nacional.

Finalmente, teniendo en cuenta la expedición del Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015 y reglamentó los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, la Agencia modificó los diferentes documentos tipo que había expedido hasta ese momento, con la finalidad de hacerlos compatibles con la nueva regulación, por lo que se expidió la Resolución 275 del 24 de junio de 2022, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente». No obstante, esta última modificación aplicará a los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022. En tal sentido, teniendo en cuenta que esta última modificación no está produciendo efectos en la actualidad, las consideraciones se realizarán teniendo en cuenta el contenido de los documentos vigentes.

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.

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. Implementación y ámbito de aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social. En particular los relacionados con el sector cultura, recreación y deporte**

Los documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura social, adoptados por esta Agencia mediante la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, fueron concebidos como unos *documentos tipo marco o transversales*, en la medida que el documento base, formatos, matrices y anexos implementados mediante la misma, son aplicables a la contratación de obras en la modalidad de licitación pública, relacionadas con tres sectores que se integran el concepto de infraestructura social, a saber: i) educación, ii) salud y iii) recreación, cultura y deporte. La aplicación de estos documentos tipo debe ser complementada con los *documentos tipo complementarios* expedidos para cada sector, consistentes en las matrices de experiencia y anexos técnicos de cada uno de ellos.

 En este orden de ideas, la Agencia ha expedido tres documentos tipo complementarios de infraestructura social. 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»; la Resolución 392 de 2021 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 la Resolución 454 de 2021 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».

Debe destacarse que, en principio, las Resoluciones 219 y 220 del 6 de agosto de 2021 señalaban como fecha de inicio de implementación de estos documentos tipo el 30 de agosto de 2021. Sin embargo, diferentes entidades de los sectores involucrados, solicitaron a esta Agencia el aplazamiento de dicha fecha de aplicación, con el propósito de generar un mejor aproximación, apropiación y capacitación sobre el contenido de estos documentos, motivo por el cual se expidió la Resolución 261 del 27 de agosto de 2021, la cual aplazó la aplicación obligatoria de los documentos tipo de obra pública de infraestructura social y los complementarios del sector educativo para aquellos procesos «[…] cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 2 de noviembre del 2021».

Sin embargo, el 2 de noviembre de 2021 se expidió la Resolución 336 de 2021, «Por la cual se aplaza y se dispone la implementación gradual y progresiva de los Documentos tipo de obra pública de infraestructura social», aplicable para los tres documentos tipo complementarios que se habían expedido hasta ese momento, estableciendo en su artículo 1 la vigencia de dichos documentos tipo[[6]](#footnote-6).

En este contexto, sobre la base de las reglas de vigencia de los documentos tipo de infraestructura social transversales y los tres documentos tipo complementarios expedidos, es importante resaltar que, de conformidad con el parágrafo 2 de la Resolución 219 de 2021 los documentos tipo de infraestructura social «[…] aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social».

Además de lo anterior, cabe precisar que en relación específica con los documentos tipo de infraestructura social aplicables al sector de cultura, recreación y deporte, 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», en su artículo 4 regula su vigencia, prescribiendo lo siguiente:

Artículo 4. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y comenzará a aplicarse, de manera gradual y progresiva, en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social asociados al sector de cultura, recreación y deporte, de acuerdo con el siguiente cronograma:

1. Las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de febrero de 2022.

2. Las entidades del sector central y del sector descentralizado de los niveles municipal y distrital de los municipios y distritos que sean capitales de departamentos deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de marzo de 2022.

3. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel departamental, así como las de los municipios de categorías especial, 1, 2 y 3, no cobijadas por los numerales anteriores del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de licitación de obra pública, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de abril de 2022.

 4. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel municipal, en las categorías 4, 5 y 6, al igual que las demás entidades estatales regidas por el Estatuto General de la Administración Pública no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 2 de mayo de 2022.

Parágrafo. La aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social asociados al sector de cultura, recreación y deporte es obligatoria para las entidades estatales de acuerdo con lo dispuesto en este artículo. Esto sin perjuicio de que las entidades estatales, en el marco de la autonomía y discrecionalidad que les asiste, a modo de buena práctica contractual, decidan acoger el contenido de estos documentos tipo en los procesos de selección antes de las fechas señaladas.

Ahora bien, en relación con el ámbito de aplicación de los documentos tipo de infraestructura social, tal como se enunció en el numeral anterior de este concepto, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ha expedido tres (3) documentos tipo complementarios para los proyectos de infraestructura social relacionados con los siguientes sectores: i) sector educativo; ii) sector salud y; iii) sector cultural, recreación y deportes. El ámbito de aplicación de cada uno de ellos está dado por las resoluciones mediante las cuales se implementan los documentos complementarios y que desarrollan las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector y que precisan de forma detallada su ámbito de aplicación.

En este sentido, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido de que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva. Asimismo, en el Glosario de cada uno de los documentos se consagran las definiciones que guían la interpretación de los documentos.

De esta manera, el pasado 16 de diciembre de 2021 se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, mediante la Resolución No. 454 de 2021. Dicha Resolución desarrolla el «Anexo: Glosario cultura, recreación y deporte» y la «Matriz: Experiencia cultura, recreación y deporte», lo que significa que tales documentos definen el alcance para este sector.

Así las cosas, la matriz de experiencia de los documentos tipo complementarios que se adoptaron con la Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021 aplica a dos (2) tipos de obras: (i) Obras en infraestructura cultural (ii) Obras en infraestructura recreo-deportiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponderá a cada entidad estatal, analizando las particularidades de cada proceso contractual y el alcance de los contratos a ejecutar, definir la procedencia de aplicar los documentos tipo, de acuerdo con las «actividades a contratar» señaladas en la matriz de experiencia respectiva, teniendo en cuenta que el «Anexo – Glosario» precisa el alcance de varios de los términos que se utilizan en la matriz de experiencia.

Sin perjuicio de lo anterior, y del análisis específico que corresponde realizar a cada entidad con fundamento en los criterios indicados, para definir la aplicación obligatoria de los documentos tipo, conviene precisar que esta Agencia recientemente se refirió a una consulta similar a la planteada en esta ocasión, concluyendo que las «plazas de mercado» no hacen parte de ninguno de los 3 sectores de infraestructura social que cobija el documento tipo transversal ni los documentos tipo complementarios expedidos para cada sector y, por tanto, la construcción o remodelación de «Plazas de Mercado» no se encuentra cobijada por estos documentos tipo. En concreto, se señaló lo siguiente en el concepto C-334 del 25 de mayo de 2022:

A efectos de resolver la consulta objeto del presente concepto, es pertinente señalar qué se entiende por «Plazas de Mercado». Si bien no hay un concepto unificado, las plazas de mercado se pueden definir como aquel espacio en el que tiene lugar el mercado de verduras, frutas, quesos, carnes, panes, etc., ya sea en un sitio abierto o cubierto[[7]](#footnote-7), a través de las cuales el Estado ejerce la función de garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad[[8]](#footnote-8). También es posible entenderlas como actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos construidos para comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario[[9]](#footnote-9).

Teniendo en cuenta el concepto de «Plazas de Mercado» antes descrito y el ámbito de aplicación de los documentos tipo trasversales de obra pública de infraestructura social y sus documentos tipo complementarios relacionados con los sectores de educación, salud, recreación y deporte, es posible concluir que las «Plazas de Mercado» no se encuentran incluidas en ninguno de los tres sectores de infraestructura social que cobija el documento tipo transversal ni los documentos tipo complementarios expedidos para cada sector y, por tanto, la construcción o remodelación de una «Plazas de Mercado» no se encuentra cobijada por estos documentos tipo.

**3. Respuesta**

«1. Si las Plazas de Mercado hacen parte de la infraestructura Cultural?
2. Si en los proyectos para la construcción y/o mantenimiento y/ adecuaciones y/o reparaciones y/o reconstrucciones, etc., de plazas de mercado están enmarcados o incluidos dentro de estos pliegos tipo de Infraestructura Social?
3. Si las entidades que promueven estos proyectos, están obligadas a la implementación de los pliegos tipo de Infraestructura social en las obras civiles donde se encuentra inmersa una plaza de mercado».

Como se señaló en las consideraciones, de conformidad con el parágrafo 2 de la Resolución 219 de 2021 los documentos tipo de infraestructura social «[…] aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo». En armonía con lo anterior, la Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido de que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva. Asimismo, en el Glosario de cada uno de los documentos se consagran las definiciones que guían la interpretación de los documentos.

De esta manera, el pasado 16 de diciembre de 2021 se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, mediante la Resolución No. 454 de 2021. Dicha Resolución desarrolla el «Anexo: Glosario cultura, recreación y deporte» y la «Matriz: Experiencia cultura, recreación y deporte», lo que significa que tales documentos definen el alcance para este sector.

Así las cosas, la matriz de experiencia de los documentos tipo complementarios que se adoptaron con la Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021 aplica a dos (2) tipos de obras: (i) Obras en infraestructura cultural (ii) Obras en infraestructura recreo-deportiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponderá a cada entidad estatal, analizando las particularidades de cada proceso contractual y el alcance de los contratos a ejecutar, definir la procedencia de aplicar los documentos tipo, de acuerdo con las «actividades a contratar» señaladas en la matriz de experiencia respectiva, teniendo en cuenta que el «Anexo – Glosario» precisa el alcance de varios de los términos que se utilizan en la matriz de experiencia.

Sin perjuicio de lo anterior, y del análisis específico que corresponde realizar a cada entidad con fundamento en los criterios indicados, para definir la aplicación obligatoria de los documentos tipo, conviene precisar que esta Agencia recientemente se refirió a una consulta similar a la planteada en esta ocasión, concluyendo que las «plazas de mercado» no hacen parte de ninguno de los 3 sectores de infraestructura social que cobija el documento tipo transversal ni los documentos tipo complementarios expedidos para cada sector y, por tanto, la construcción o remodelación de «Plazas de Mercado» no se encuentra cobijada por estos documentos tipo. En concreto, se señaló lo siguiente en el concepto C-334 del 25 de mayo de 2022:

A efectos de resolver la consulta objeto del presente concepto, es pertinente señalar qué se entiende por «Plazas de Mercado». Si bien no hay un concepto unificado, las plazas de mercado se pueden definir como aquel espacio en el que tiene lugar el mercado de verduras, frutas, quesos, carnes, panes, etc., ya sea en un sitio abierto o cubierto[[10]](#footnote-10), a través de las cuales el Estado ejerce la función de garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad[[11]](#footnote-11). También es posible entenderlas como actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos construidos para comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario[[12]](#footnote-12).

Teniendo en cuenta el concepto de «Plazas de Mercado» antes descrito y el ámbito de aplicación de los documentos tipo trasversales de obra pública de infraestructura social y sus documentos tipo complementarios relacionados con los sectores de educación, salud, recreación y deporte, es posible concluir que las «Plazas de Mercado» no se encuentran incluidas en ninguno de los tres sectores de infraestructura social que cobija el documento tipo transversal ni los documentos tipo complementarios expedidos para cada sector y, por tanto, la construcción o remodelación de una «Plazas de Mercado» no se encuentra cobijada por estos documentos tipo.

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 ContractualKarlo Fernández CalaGestor T1-15 de la Dirección General |
| Aprobó: | Juan David Marín LópezSubdirector de Gestión Contractual (E) |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#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. «Artículo 1. Modifíquese el artículo 6 de la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021. Modifíquese el artículo 6 de la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, modificado por la Resolución 261 del 27 de agosto de 2021, por medio de la cual se expidieron los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, en los siguientes términos:

»“Artículo 6: Vigencia: La presente resolución rige a partir de su publicación y comenzará a aplicarse, de manera gradual y progresiva, en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social de acuerdo con el siguiente cronograma:

»1. Las entidades de los sectores central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 2 de noviembre de 2021.

»2.Las entidades del sector central y sector descentralizado de los niveles municipal y distrital de los municipios y distritos que sean capitales de departamentos deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de febrero de 2022.

»3. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel departamental, así como las de los municipios de categorías especial 1, 2 y 3, no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de marzo de 2022.

»4. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel municipal, en las categorías 4, 5 y 6, al igual que las demás entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de abril de 2022.

»Parágrafo. La aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social en los procesos de selección comienza a ser obligatoria para las entidades estatales de acuerdo con lo dispuesto en este artículo. Esto sin perjuicio de que las entidades estatales, en el marco de la autonomía y discrecionalidad que les asiste, a modo de buena práctica contractual, decidan acoger el contenido de los documentos tipo en los procesos de selección que adelanten antes de las fechas señaladas». [↑](#footnote-ref-6)
7. Definición tomada <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/bogotanitos/bogodatos/las-plazas-de-mercado-de-bogota#:~:text=Muchos%20tienen%20diferentes%20conceptos%20sobre,en%20un%20sitio%20abierto%20o> [↑](#footnote-ref-7)
8. Instituto para la Economía Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Resolución No. 290 de 2014. *“Por la cual se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital”.* Artículo 3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Instituto para la Economía Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Resolución No. 267 de 2020. «Artículo 3. Plazas de Mercado Distritales, Definición, función y misión. Las plazas de mercado son actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos construidos a efectos de comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario, para el cumplimiento de la misión y función del Sistema Distrital de Plazas de Mercado. El Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, es el conjunto de medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que favorecen la prestación del servicio de suministro de alimentos. La misión de las plazas de mercado distritales es implementar el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria para Bogotá - PMASAB - conforme a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 09 de 2019, y en aquellas plazas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad coordinará con el Instituto Distrital de Turismo - IDT- su aprovechamiento turístico». [↑](#footnote-ref-9)
10. Definición tomada <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/bogotanitos/bogodatos/las-plazas-de-mercado-de-bogota#:~:text=Muchos%20tienen%20diferentes%20conceptos%20sobre,en%20un%20sitio%20abierto%20o> [↑](#footnote-ref-10)
11. Instituto para la Economía Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Resolución No. 290 de 2014. *“Por la cual se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital”.* Artículo 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Instituto para la Economía Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Resolución No. 267 de 2020. «Artículo 3. Plazas de Mercado Distritales, Definición, función y misión. Las plazas de mercado son actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos construidos a efectos de comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario, para el cumplimiento de la misión y función del Sistema Distrital de Plazas de Mercado. El Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, es el conjunto de medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que favorecen la prestación del servicio de suministro de alimentos. La misión de las plazas de mercado distritales es implementar el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria para Bogotá - PMASAB - conforme a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 09 de 2019, y en aquellas plazas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad coordinará con el Instituto Distrital de Turismo - IDT- su aprovechamiento turístico». [↑](#footnote-ref-12)