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

Los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los Documentos Tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.

**DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Resolución 219 de 2021 – Numeral 2.6 – Documento Base – Procesos de contratación estructurados por lotes o grupos**

De esta manera, cuando en el apartado entre corchetes y resaltado en gris del numeral 2.6 del documento base se incluye la expresión esto es, se pretende explicar las opciones con las que cuenta la entidad estatal para fijar el orden de elegibilidad en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos.

Esto significa que, en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos, la entidad estatal cuenta con dos (2) opciones para establecer el orden de elegibilidad de los lotes o grupos: i) determinar si se iniciará por el lote con el mayor valor en el Presupuesto Oficial hasta el de menor valor, o viceversa, o ii) establecer si se conformará el orden de elegibilidad de acuerdo con el número de lote o el grupo definido en el numeral 1.1 del documento base.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Aspectos que pueden modificarse**

En consecuencia, en virtud de la regla de inalterabilidad aludida, los Documentos Tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris –[texto]–, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

Bogotá D.C.



Señora

**Luisa Fernanda Trujillo Bernal**

Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

Bogotá, D.C.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 217 de 2024** |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL– Resolución 219 de 2021 – Numeral 2.6 – Documento Base – Procesos de contratación estructurados por lotes o grupos / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Aspectos que pueden modificarse |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240624006391 |

Estimada señora Trujillo:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 24 de junio de 2024. En relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, usted manifiesta lo siguiente:

“[…]

Expuesto lo anterior, solicitamos confirmar nuestro entendimiento, en el sentido que las Entidades contratantes que estructuren procesos licitatorios por lotes o grupos y en tanto que el referido numeral, está en gris, es decir que puede ser diligenciado por la entidad, están facultadas para establecer el orden que se seguirá para fijar el orden de elegibilidad de los lotes o grupos que conforman el proceso de licitación en atención al principio de selección objetiva y podrían, en virtud de lo anterior, elegir, entre las diferentes opciones que puedan configurar para dar cumplimiento a dicho principio, un mecanismo aleatorio para fijar el orden de elegibilidad de los lotes o grupos a adjudicar.”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas 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 del sistema de compras públicas. 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. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme a lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿las entidades estatales se encuentran facultadas para fijar el orden de elegibilidad, de forma discrecional, en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos, de conformidad con el numeral 2.6 del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Conforme a los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos, la entidad estatal deberá establecer el orden de elegibilidad de acuerdo con el numeral 2.6 del documento base. Este numeral contempla dos (2) opciones: i) determinar si se iniciará por el lote con el mayor valor en el Presupuesto Oficial hasta el de menor valor, o viceversa, o ii) establecer si se conformará el orden de elegibilidad de acuerdo con el número de lote o el grupo definido en el numeral 1.1 del documento base.Por tal motivo, teniendo en cuenta la regla de inalterabilidad de los documentos tipo, la entidad deberá escoger una de esas opciones para fijar el orden de elegibilidad, sin que sea posible optar por una opción adicional a las enunciadas. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* Los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los Documentos Tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.
* Para establecer si determinado objeto contractual se encuentra cobijado o no por los Documentos Tipo, es necesario determinar si el mismo se enmarca en los tipos de infraestructura, modalidades de selección y tipos de obra estandarizadas en las respectivas matrices de experiencia. De esta manera, solo resulta obligatoria la aplicación de un documento tipo en particular cuando se ha establecido que en el objeto contractual y la modalidad en la que debe contratarse están dentro del ámbito de aplicación de las resoluciones expedidas para los sectores de infraestructura de transporte, agua potable-saneamiento básico y social.
* Los Documentos Tipo para la contratación de obras públicas de infraestructura social, adoptados por esta Agencia mediante la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021[[1]](#footnote-1), 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 integran el concepto de infraestructura social, a saber: i) educación, ii) salud y iii) cultura, recreación 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”. El ámbito de aplicación de los Documentos Tipo de infraestructura social está determinado por las resoluciones mediante las cuales se implementan los documentos complementarios, que desarrollan las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector y que precisan de forma detallada su ámbito de aplicación.
* Explicado lo anterior, es necesario precisar que, el numeral 2.6 del documento base de los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, establece lo siguiente:

[En los procesos estructurados por lotes o grupos la Entidad debe establecer en este numeral el orden que seguirá para fijar el orden de elegibilidad de los lotes o grupos que conforman el Proceso de Contratación, esto es, si se iniciará por el lote con el mayor valor en el Presupuesto Oficial hasta el de menor valor, o viceversa, o si se conformará el orden de elegibilidad de acuerdo con el número de lote o el grupo definido en el numeral 1.1.

Establecido el orden de elegibilidad del primer lote, de acuerdo con el orden definido por la Entidad, se dará apertura al Sobre 2 del siguiente lote y se indicará el orden de elegibilidad, y así sucesivamente para cada lote o grupo que conforman el proceso, de acuerdo con el orden determinado por la Entidad].

* Conforme al Diccionario Prehispánico de Dudas de la Real Academia Española, la expresión *“id est”* es una *“[e]xpresión latina que significa literalmente 'esto es'. Se utiliza entre pausas para dar paso a una explicación de lo que se acaba de expresar: […] Es equivalente de expresiones españolas como esto es, es decir, o sea.”[[2]](#footnote-2)* [Subrayas fuera de texto original].
* De esta manera, cuando en el apartado entre corchetes y resaltado en gris del numeral 2.6 del documento base se incluye la expresión *esto es*, se pretende explicar las opciones con las que cuenta la entidad estatal para fijar el orden de elegibilidad en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos.
* Esto significa que, en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos, la entidad estatal cuenta con dos (2) opciones para establecer el orden de elegibilidad de los lotes o grupos: i) determinar si se iniciará por el lote con el mayor valor en el Presupuesto Oficial hasta el de menor valor, o viceversa, o ii) establecer si se conformará el orden de elegibilidad de acuerdo con el número de lote o el grupo definido en el numeral 1.1 del documento base.
* El numeral 1.1 del documento base de los documentos tipo en comento, establece que, cuando el proceso se estructure por lotes o grupos, la entidad estatal debe incluir tantas filas como número de lotes a contratar y debe incorporar la siguiente tabla:

| **Número de lote** | **Objeto del proyecto, lote o grupo** | **Plazo del Contrato**  | **Valor Presupuesto Oficial (pesos incluido IVA)** | **Lugar(es) de ejecución del Contrato** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| [Incluir el número del lote]  | [Incluir objeto del proyecto, lote o grupo de manera clara y precisa] | [Incluir plazo] | [Incluir Presupuesto Oficial] | [Incluir lugar o lugares de ejecución - Aclarar si se ejecuta en zona rural o urbana] |
| [Incluir el número del lote]  | [Incluir objeto del proyecto, lote o grupo de manera clara y precisa] | [Incluir plazo] | [Incluir Presupuesto Oficial] | [Incluir lugar o lugares de ejecución - Aclarar si se ejecuta en zona rural o urbana] |

* Una vez establecido el orden de elegibilidad del primer lote, de acuerdo con la opción definida por la entidad, se dará apertura al Sobre 2 del siguiente lote y se indicará el orden de elegibilidad, y así sucesivamente para cada lote o grupo que conforman el proceso, de acuerdo con el orden determinado por la entidad conforme a las dos (2) opciones señaladas en el numeral 2.6 del documento base.
* Por otra parte, respecto al principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo, debe destacarse que todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad[[3]](#footnote-3). Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y 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 inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual “[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también se dispuso el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.
* En consecuencia, en virtud de la regla de inalterabilidad aludida, los Documentos Tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris –[texto]–, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

* Por lo tanto, una entidad solo podrá modificar aspectos de los Documentos Tipo cuando así esté permitido, en los términos expuestos. Lo anterior implica que, en los apartes en que los documentos tipo no lo permitan, la entidad deberá integrar el contenido de estos a su Proceso de Contratación sin ningún tipo de alteración.
* Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que, en procesos de contratación estructurados por lotes o grupos, la entidad estatal deberá establecer el orden de elegibilidad conforme al numeral 2.6 del documento base. Este numeral contempla dos (2) opciones referidas con anterioridad. Por tal motivo, en consideración al principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo, la entidad deberá escoger una de esas opciones para establecer el orden de elegibilidad, sin que sea posible optar por una opción adicional a las enunciadas.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1.
* Resoluciones 219 de 2021, 220 de 2021, 392 de 2021 y 454 de 2021 expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptan los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura social. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/04-documentos-tipo-de-licitacion-de-obra-publica-para-proyectos-de-infraestructura-social>
* Real Academia Española. Diccionario Prehispánico de Dudas. Disponible en: <https://www.rae.es/dpd/id%20est>
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Sobre el ámbito de aplicación de los documentos tipo de infraestructura social se pronunció esta Subdirección en los conceptos C-375 del 27 de septiembre de 2021, C-536 del 29 de septiembre de 2021, P20210826007696 del 6 de octubre de 2021, C-729 del 24 de enero de 2022, C-090 del 16 de marzo de 2022, C-287 del 11 de mayo de 2022, C-334 del 25 de mayo de 2022, C-344 del 9 de junio de 2022, C-436 del 6 de julio de 2022, C-951 del 18 enero de 2023, entre otros. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los pliegos de condiciones tipo en la contratación estatal y su inalterabilidad, 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, C-157 de 13 de abril de 2021 y C-862 del 16 de diciembre de 2022, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También, le invitamos a consultar las versiones I y II de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual, las cuales puede descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Adicionalmente, los invitamos a participar con sus observaciones al borrador de los documentos tipo del sector de infraestructura de transporte, bajo las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía. Estos pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.

Por último, los invitamos a seguirnos en las redes sociales, en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera SantaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Cárdenas CabezaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE |

1. La Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/03-documentos-tipo-transversales-de-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-social-con> [↑](#footnote-ref-1)
2. Real Academia Española. Diccionario Prehispánico de Dudas. Consultado en: <https://www.rae.es/dpd/id%20est> [↑](#footnote-ref-2)
3. En cuanto a las resoluciones expedidas, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256 y 269 de 2020, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020 y de la Resolución 326 de 2022, entre otras. [↑](#footnote-ref-3)