**DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Generalidades**

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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”. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera

[…]

Cabe anotar que la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo, salud, y cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos transversales a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo complementarios, referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico. 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”.

Bogotá D.C., [Día] [Mes.NombreCapitalizado] [Año]



Señora

**Luisa Fernanda Trujillo Bernal**

**Secretaria General**

**Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes**

Bogotá D.C

**Concepto C- 143 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Generalidades / DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL / Inalterabilidad – Consideraciones para la modificación de los documentos tipo.  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240530005654 |

Estimada 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 la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud del 30 de mayo de 2024. En dicha petición usted manifiesta lo siguiente:

“1. Ante las circunstancias técnicas y jurídicas descritas anteriormente, solicitamos muy respetuosamente a la Agencia indicar si es posible incluir un grado de experiencia más específico relacionado con la actividad “ instalación” de cubiertas, u otros que permitan la inclusión de actividades complementarias como el componente de ingeniería de detalle, suministro e instalación de cubiertas tipo membrana, en el documento tipo complementario “Matriz - Experiencia - Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte”, identificada con el código CCE-EICP-FM-124, en aras de que se cuente con la idoneidad necesaria de los oferentes para este tipo de proyectos. Sobre el particular, es pertinente mencionar que la construcción es una actividad compleja que muchas veces implica el ejercicio o la experticia en actividades más específicas como diseño o manejo de ciertos materiales autónomos de cada región del país, que la matriz actual del pliego tipo no reconoce, máxime si se trata para el sector cultura, cuyas infraestructuras no siempre se entienden como las tradicionales del sector construcción.

2. En concordancia con lo anterior, desde este Ministerio solicitamos a la Agencia, de ser posible llevar a cabo mesas de trabajo, con el fin presentar técnica y jurídicamente el proyecto y la necesidad de inclusión en la matriz de experiencia la instalación de este tipo de cubiertas, así como absolver las dudas que se presente sobre el particular, teniendo en cuenta la importancia del proyecto en mención y futuras infraestructuras de este tipo.

 3. Y finalmente, solicitar a la Agencia, tener en cuenta la presente consulta dentro de su repositorio de observaciones realizadas por Entidades estatales, con el fin de que se tengan en cuenta en los futuros ajustes a los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte”. (SIC)

 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 compra pública. 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.

Sin perjuicio de lo anterior, 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 la situación particular y concreta mencionada en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con la consulta. Para estos efectos, a continuación, se realizarán algunas consideraciones sobre los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social y la inalterabilidad de estos, temas que han sido estudiados por esta Subdirección en los conceptos: C-375 del 27 de septiembre de 2021, C-536 del 29 de septiembre de 2021, C-090 del 16 de marzo de 2022, C-334 del 25 de mayo de 2022, C-344 del 9 de junio de 2022, C-407 del 23 de junio de 2022, C-410 del 23 de junio de 2022, C-436 del 6 de julio de 2022, C-537 del 25 de agosto de 2022, C-507 del 31 de agosto de 2022, C-605 del 22 de septiembre de 2022, C-683 del 19 de octubre de 2022 y C- 133 del 25 de mayo de 2023[[1]](#footnote-2). La tesis expuesta en estos conceptos se reitera y se complementa en lo pertinente en el presente escrito.

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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”*. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

“Estos documentos tipo 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”. (Énfasis fuera del texto)

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

Así lo señala el parágrafo 3 del artículo 2, que dispone lo siguiente: “Los documentos tipo de infraestructura social empezarán a regir para cada sector, esto es, educativo, salud y cultura, recreación y deporte, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adopten cada una de las matrices de experiencia y glosarios aplicables a cada sector”. En concordancia, el “Documento Base” de licitación de obra pública de infraestructura social[[2]](#footnote-3) prescribe en la parte introductoria que “Este Documento Tipo de “infraestructura social” aplica a los procesos que correspondan a las actividades definidas en las matrices de experiencia, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los sectores educativo, salud y cultura, recreación y deporte, sin perjuicio de que dicha Agencia incluya otros tipos de “infraestructura social””.

Cabe anotar que la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo, salud, y cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementarios*,referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico. 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 cada uno de los sectores señalados 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.

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.

Así las cosas, siempre que el objeto esté cobijado por alguna de las actividades señaladas en la matriz de experiencia de cada sector, los documentos tipo adoptados mediante las Resoluciones No. 219, 220, 392 y 454 de 2021 son obligatorios para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993 que contraten la ejecución de obras públicas de infraestructura social en los sectores educativo, salud, y cultura, recreación y deporte.

La regla general frente a la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, lo traduce que no se podrán incluir o modificar los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en el documento tipo, excepcionalmente se podrán realizar cambios cuando el documento lo permita, esto es, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris. Para las obras de infraestructura social, esta prohibición se ratifica en el artículo 3 de la Resolución 219 de 2021, mediante la cual se implementaron los documentos tipo para esta modalidad de licitación pública, al disponer la inalterabilidad en los siguientes términos: “De conformidad con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en consecuencia, las entidades estatales al adelantar sus procedimientos de contratación solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan”.

La parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado en gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal de todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones del pliego.

Es preciso indicar que con 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. De esta manera, 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” que se aplicará a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022. Esta resolución reguló los criterios diferenciales habilitantes y puntajes adicionales para Mipyme y empresas y emprendimientos de mujeres, así como el fomento a la ejecución de contratos estatales por parte de población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional, los factores de desempate y la limitación de la convocatoria a Mipyme.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto de su consulta, es importante señalar que, conforme a la competencia otorgada a esta agencia sobre la adopción de documentos tipo por medio de la Ley 2022 de 2020, dentro del plan de trabajo de la Subdirección de Gestión Contractual – Grupo interno de documentos tipo para el año 2024 , teniendo como base uno de los ejes plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023, “ Seguridad humana y justicia social” y teniendo presente la relevancia económica y el impacto que tienen los proyectos de obra en el sector social, y con el fin de desarrollar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitan aprovechar las grandes inversiones que hasta la actualidad se vienen haciendo en el país y las que posiblemente se realicen en materia de infraestructura física para los sectores de educación, salud y cultura, recreación y deporte; se ha dispuesto lo siguiente:

Trabajar en la modificación de los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social y el documento tipo de licitación de obra pública para proyectos de infraestructura social; que agrupan los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte.

Con todo y lo anterior, esta agencia manifiesta su voluntad y reconoce la importancia de construir estos instrumentos de manera mancomunada con las Entidades técnicas especializadas y ciudadanía en general, en consecuencia, se ha dispuesto de un cronograma en el cual se pretende instalar mesas de trabajo para recepcionar insumos de las Entidades técnicas o especializadas y recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación de los documentos tipo existentes y que han sido objeto de consulta por parte de la entidad que usted preside; Las mesas técnicas se desarrollaran entre los meses de julio y agosto del corriente, la invitación para que la entidad de la cual usted hace parte asista y manifieste sus consideraciones sobre el acápite que relaciona en su petición y otros si considera necesario se realizará a través de correo electrónico , de igual forma, una vez el equipo técnico de su entidad revise todos los documentos objeto de modificación y estos susciten dudas y consideran pertinentes realizar otras observaciones, estas pueden ser enviadas al siguiente correo electrónico: informacionsgc@colombiacompra.gov.co

Por último, una vez se hayan surtido las diferentes mesas de trabajo con las Entidades Técnicas o Especializadas, los documentos objeto de modificación se publicarán a través de la página web de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente: [colombiacompra.gov.co](https://colombiacompra.gov.co/secop-ii) y en la página web de sucop: [SUCOP - Inicio](https://www.sucop.gov.co/) para la recepción de comentarios y observaciones de la ciudadanía en general, a renglón seguido se remite a la Superintendencia de Industria y Comercio el proyecto de resolución para que esta entidad emita su concepto en relación con la posible afectación a la libre competencia, en simultaneo se generan las respuestas a las observaciones planteadas y se realizan los respectivos ajustes a los documentos si hay lugar a ello, finalmente se publica el acto administrativo por medio del cual se adoptan las modificaciones de los documentos tipo.

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: | Héctor Luis Quiñones QuiñonesAnalista T2-02 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. Los conceptos expedidos por la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública pueden ser consultados en plataforma de relatoría a la cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos> [↑](#footnote-ref-2)
2. Código: CCE-EICP-GI-14. Versión 1 [↑](#footnote-ref-3)