**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Actividad a contratar – Matriz 1 – Experiencia – Consultoría – Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte**

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 el sector de infraestructura de transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha expedido Documentos Tipo para contratar obras públicas de infraestructura de transporte bajo las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía. Así mismo, esta Agencia ha expedido documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría y la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte.

**CONCURSO DE MÉRITOS – Procedimiento de selección – Aplicación – Consultoría**

Por otra parte, es importante señalar que, la Ley 1150 de 2007 trajo consigo la incorporación de un procedimiento de selección especial para determinados contratos, denominado concurso de méritos. Esta modalidad de selección se estructura a partir de un factor puramente objetivo en atención a la naturaleza del contrato, esto es, para la prestación de servicios de consultorías expuestos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, interventorías y para proyectos de arquitectura.

Bogotá D.C.



Señor

**Juan Manuel Murcia**

Subsecretaría de Planeación y Supervisión

Rionegro, Antioquia

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 229 de 2024** |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Actividad a contratar – Matriz 1 – Experiencia – Consultoría – Estudios de ingeniería – Infraestructura de transporte / CONCURSO DE MÉRITOS – Procedimiento de selección – Aplicación – Consultoría |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta con radicado No. P20240626006543 |

Estimado señor Murcia:

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 26 de junio de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“En el caso que una entidad requiera contratar la realización de un inventario de activos de infraestructura física de la malla vial del municipio. Y que el alcance sea: levantamiento de activos como inventario de daños de carpeta de rodadura, señalización vertical, puentes vehiculares y peatonales, semáforos, defensas metálicas, cámaras y así mismo la digitalización por medio de herramientas tecnologías especializadas en la materia, con el objetivo de tener una información veraz y organizada en tiempo real.

Se entiende que este proceso es un concurso de méritos, sin embargo NO es claro si aplica los documentos tipo de: Consultoría de Estudios de Ingeniería de Infraestructura de Transporte. Lo anterior debido a que en la matriz de experiencia, no existe una actividad identificable donde encuadre la realización de inventarios de infraestructura vial. El único que medio se parece seria la actividad 1.10 Proyectos de Administración de Mantenimiento Vial a la Infraestructura de Transporte…. Sin embargo habla es de administración y lo que se pretende realizar es un inventario.”

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: para contratar la realización de un inventario de activos de infraestructura física de la malla vial de un municipio, ¿son aplicables los documentos tipo, en particular, los documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| 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 o consultoría estandarizadas en las respectivas matrices de experiencia de los Documentos Tipo. De esta manera, solo resulta obligatoria la aplicación de un documento tipo en particular cuando se ha establecido que 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.  Esta Agencia expidió los documentos tipo de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Por lo tanto, si la actividad a contratar se enmarca en alguna de las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”, el uso de los documentos tipo será obligatorio para la entidad estatal.  De acuerdo con la actividad descrita en su consulta, es importante señalar que la actividad “6.28 PROYECTOS DE CONSULTORÍA PARA DIAGNÓSTICO DE LA MALLA VIAL” de la “Matriz 1 – Experiencia” de los documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte podría resultar aplicable en el caso señalado. De todas maneras, este es un análisis que debe hacerse caso a caso, de tal forma que, si la actividad a contratar se enmarca en alguna de las actividades definidas en las matrices de experiencia, será obligatoria la aplicación de los Documentos Tipo. |

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 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.
* Para el sector de infraestructura de transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha expedido Documentos Tipo[[1]](#footnote-2) para contratar obras públicas de infraestructura de transporte bajo las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía. Así mismo, esta Agencia ha expedido documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría y la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte.
* Los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte fueron adoptados mediante la Resolución 193 de 2021 –modificada mediante la Resolución 275 de 2022–.
* Las matrices de experiencia de esos documentos tipo establecen los tipos de obra y consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las actividades que corresponden a cada uno de los tipos obra y consultoría, con el fin de que la entidad identifique aquellas en las cuales se enmarca, de mejor forma, el objeto que pretende ejecutar y determine los requisitos de experiencia exigibles. Por último, el documento establece los rangos dentro de los cuales se debe identificar el presupuesto del proceso de contratación.
* Así las cosas, en la etapa de planeación, la entidad estatal debe identificar el tipo de obra o consultoría y las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”, atendiendo al alcance del objeto a contratar. De esta manera, la “experiencia general” y la “experiencia específica” se solicitarán de acuerdo con la actividad a contratar, con la cuantía del procedimiento y teniendo en cuenta las condiciones técnicas requeridas por la entidad, aspecto que deberá acreditarse de acuerdo con las instrucciones establecidas en dicha matriz para cada actividad.
* Por otra parte, es importante señalar que, la Ley 1150 de 2007 trajo consigo la incorporación de un procedimiento de selección especial para determinados contratos, denominado concurso de méritos[[2]](#footnote-3). Esta modalidad de selección se estructura a partir de un factor puramente objetivo en atención a la naturaleza del contrato, esto es, para la prestación de servicios de consultorías expuestos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, interventorías y para proyectos de arquitectura.
* La Entidad Estatal en el marco de esta modalidad de selección hace uso de factores de calificación que privilegian aspectos técnicos de la propuesta, experiencia y formación del proponente, excluyendo el precio como factor de escogencia. De igual forma, es importante destacar que en esta modalidad existen tres procedimientos para seleccionar el contratista: el concurso de arquitectura, el concurso de méritos abierto y el concurso de méritos con precalificación. En el último caso, a consideración de la Entidad Estatal, esto es, cuando por la complejidad de la consultoría se considerare pertinente, se establece una lista de precalificados mediante convocatoria pública en el que solo podrán presentar propuestas las personas que cumplan con las condiciones de precalificación y/o las favorecidas con el sorteo en el evento en el que el número de interesados que cumplan con las condiciones de precalificación supere al número máximo establecido para conformar la lista[[3]](#footnote-4).
* Dado a la especialidad de los contratos que se adelantan bajo esta modalidad de selección, que como ya se mencionó tienen la característica de estar relacionados con el intelecto, el saber académico o altos niveles de conocimiento[[4]](#footnote-5), las entidades fijan en los pliegos de condiciones factores puntuables técnicos, y califican la experiencia específica del proponente y de su equipo de trabajo, o incluso utilizan un sistema de concurso abierto por medio de jurados calificados y organismos asesores. Sobre el tema, el Consejo de Estado, ha indicado que los procedimientos de selección bajo la modalidad de concurso de méritos deben destacar las cualidades técnico-subjetivas de los proponentes, las cuales servirán de mérito para su selección, de la siguiente forma:

“En otros términos, es un medio de selección de la persona más idónea para ejecutar una prestación pública, de allí que se tenga en cuenta preferentemente las condiciones personales del candidato, v.gr., para proveer un cargo de profesor universitario, para realizar una maqueta de un monumento, proyecto o esbozo o bosquejo de obra, etc., y su aplicación primordial sea a los contratos intuitu personae en que las cualidades técnico-subjetivas sirven de mérito para la selección.

Como se observa, en este tipo de procedimiento el criterio para adjudicar difiere con respecto al de la licitación, porque a pesar de compartir muchos elementos con ésta, en el concurso de méritos las condiciones económicas de la propuesta no resultan tan decisivas al momento de la adjudicación, toda vez que al evaluar las mismas se atiende a factores tales como la idoneidad que pueda tener el contratista desde el punto de vista intelectual o técnico para ejecutar la labor materia del contrato y la propuesta económica pueda negociarse y modificarse, circunstancia que no sólo es extraña en un procedimiento licitatorio sino que está prohibida, ya que en principio el valor de la propuesta es inmodificable.”[[5]](#footnote-6)

* Por tanto, el concurso de méritos, para efectos de la contratación pública, es una modalidad de selección del oferente que desarrollará el objeto contractual que la ley definió como causal de esta modalidad, lo cual está relacionado, principalmente, con conocimientos especializados. Asimismo, es importante precisar que esta es la modalidad de selección que estableció la ley para contratar las consultorías.
* Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que, corresponde a las entidades estatales determinar si deben emplear Documentos Tipo para adelantar sus procesos de contratación. Para ese propósito, deberán revisar si el objeto contractual se enmarca en alguna de las actividades señaladas en las matrices de experiencia de los Documentos Tipo.
* De acuerdo con la actividad descrita en su consulta, es importante señalar que la actividad “6.28 PROYECTOS DE CONSULTORÍA PARA DIAGNÓSTICO DE LA MALLA VIAL” de la “Matriz 1 – Experiencia” de los documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte podría resultar aplicable en el caso señalado en la pregunta.
* De todas maneras, este es un análisis que debe hacerse caso a caso, de tal forma que, si la actividad a contratar se enmarca en alguna de las actividades definidas en las matrices de experiencia, será obligatoria la aplicación de los Documentos Tipo, en los términos expuestos en este concepto. Lo anterior, sin perjuicio de las reglas aplicables a la contratación de obras, bienes y servicios adicionales, y de combinación de experiencia.

1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1. * Ley 80 de 1993, artículo 32. * Ley 1150 de 2007, artículo 2. * Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.3.1. * Documentos Tipo de consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-de-consultoria-de-estudios-de-ingenieria-de-infraestructura-de-transporte> |

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó el fundamento normativo de los documentos 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, C-643 del 17 de noviembre de 2021 y C-356 del 6 de julio de 2022, C-654 del 7 de octubre de 2022, C-874 del 22 de diciembre de 2022, C-909 del 5 de enero de 2023, C-945 del 17 de febrero de 2023, C-042 del 29 de marzo de 2023, C-051 del 28 de abril de 2023, C-299 del 24 de julio de 2023 y C-290 del 28 de julio de 2023, etc.

También, esta Agencia se pronunció sobre la modalidad de selección de concurso de méritos, en los conceptos C-124 del 25 de marzo de 2020, C-227 del 7 de abril de 2020, C-406 y C-477 del 13 de julio de 2020, C-612 del 2 de octubre de 2020, C-702 del 11 de diciembre de 2020, C-761 del 5 de enero de 2021, C- 297 del 17 de junio de 2021, C-339 del 14 de junio de 2021, C-367 del 26 de julio de 2021 y C-408 del 13 de agosto de 2021, C- 707 del 17 de enero de 2022, C-739 del 2 de febrero de 2022, C-043 del 1 de marzo de 2022, C- 052 del 3 de marzo de 2022, C-165 del 6 de abril de 2022, C-629 del 26 de septiembre de 2022, C-965 de 17 de enero de 2023 y C-070 del 24 de abril de 2023. 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>

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,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera Santa  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Cárdenas Cabeza  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE |

1. Estos Documentos Tipo pueden ser consultados en la página web de Colombia Compra Eficiente, a través del siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo> [↑](#footnote-ref-2)
2. Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.1.3.1. Procedencia del concurso de méritos. Las Entidades Estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993​ y para los proyectos de arquitectura.

   El procedimiento para la selección de proyectos de arquitectura es el establecido en los artículos 2.2.1.2.1.3.8 al 2.2.1.2.1.3.25 del presente decreto”. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ley 1150 de 2007: “Artículo 2. De las modalidades de selección.

   [...]

   3. Concurso de méritos: corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

   De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado”. [↑](#footnote-ref-4)
4. Congreso de la República. Gaceta 458 de 2005. Exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007: “[...] se crea una nueva modalidad de selección denominada “Selección de Consultores” [concurso de méritos], pensada para aquellos casos en que la entidad requiere de la contratación de servicios especializados con alto contenido de trabajo intelectual y en la que se busca crear las bases para que las entidades contraten las mejores ofertas privilegiando las condiciones técnicas de la propuesta y de experiencia y formación del oferente. Con este enfoque se pretende superar la tendencia que tanto daño ha hecho a la industria de la consultoría nacional, de evaluar las ofertas de “materia gris” con base en el precio, situación esta que lleva a pauperizar el ejercicio de las disciplinas intelectuales y a deteriorar la calidad del servicio que reciben las entidades estatales a este respecto, dentro de los cuales la labor de interventoría de obra sería un buen ejemplo”. [Corchetes fuera del texto]. [↑](#footnote-ref-5)
5. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 15 de junio de 2000. Exp. 10.963. C. P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-6)