**INALTERABILIDAD – Documentos Tipo – Alcance**

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. 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Numeral 3.5.6 – Documentos válidos para la acreditación de la experiencia requerida – Experiencia entre particulares**

Finalmente, para acreditar la experiencia entre particulares, el numeral 3.5.6 del documento base señala que el proponente deberá aportar, adicionalmente, alguno de estos documentos: “Certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato emitida por el revisor fiscal o contador público del proponente que acredita la experiencia, según corresponda, con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedente disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional”.

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



Señor

**Fabian Octavio Pérez Valencia**

Inírida, Guainía

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 513 de 2024** |
| **Temas:** | INALTERABILIDAD – Documentos Tipo – Alcance / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Numeral 3.5.6 – Documentos válidos para la acreditación de la experiencia requerida – Experiencia entre particulares |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta con radicado No. P20240826008637 |

Estimado señor Pérez Valencia:

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 agosto de 2024. En relación con los documentos tipo de infraestructura de transporte, usted manifiesta lo siguiente:

“En los pliegos tipo se establece que la experiencia con particulares debe acreditarse mediante certificados de facturación. Sin embargo, en nuestra entidad hemos identificado casos de proponentes que, por no estar obligados a facturar conforme a la normativa fiscal vigente, solo pueden presentar cuentas de cobro como soporte de su experiencia.

Ante esta situación, surge la siguiente pregunta: ¿Es posible que las cuentas de cobro o documentos equivalentes sean aceptadas como prueba válida de experiencia en procesos de contratación pública, siempre y cuando estén acompañadas de otros documentos que respalden la ejecución de los contratos, tales como contratos firmados o certificaciones del cliente? o solo deben ser aceptadas facturas?”

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: teniendo en cuenta lo dispuesto por el numeral 3.5.6 del Documento Base de los documentos tipo de infraestructura de transporte, para la acreditación de la experiencia entre particulares ¿solo es posible aportar certificaciones de facturación o pueden aportarse otros documentos equivalentes?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Para acreditar la experiencia entre particulares, el numeral 3.5.6 del Documento Base de los documentos tipo de infraestructura de transporte, señala que el proponente deberá aportar, adicionalmente, alguno de estos documentos: “Certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato emitida por el revisor fiscal o contador público del proponente que acredita la experiencia, según corresponda, con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedente disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional”.  Así, en estos casos, el proponente deberá aportar, de forma adicional, la certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha del de terminación del contrato. Esta certificación debe ser emitida por el revisor fiscal o contador público del Proponente que acredita la experiencia, según corresponda: i) con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedentes disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o ii) con los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional.  De esta manera, los documentos equivalentes a que se refiere el aludido numeral versan sobre aquellos que debe acreditar el revisor fiscal o contador público, y no sobre la certificación de facturación. Esto implica que dicha certificación debe aportarse, de manera adicional, cuando se pretenda acreditar experiencia entre particulares, sin que sea posible reemplazarla por otro documento. |

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.
* 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[[1]](#footnote-2). 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.
* Por otra parte, la experiencia se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos. Se verifica con el Registro Único de Proponentes –RUP–, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la ley. En este constan los requisitos habilitantes, que se evalúan exclusivamente con este documento, que es su plena prueba, sin que sea posible para la entidad o el proponente solicitar o aportar otra documentación, sin perjuicio de lo indicado cuando se requiere acreditar información adicional que no se encuentra en dicho registro.
* En armonía con lo anterior, el numeral 3.5 del Documento Base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 3–[[2]](#footnote-3), establece que los proponentes deben acreditar su experiencia a través de los siguientes instrumentos: i) la información consignada en el RUP para aquellos que estén obligados a tenerlo, ii) la presentación del Formato 3 – Experiencia para todos los proponentes y (iii) alguno de los documentos válidos para la acreditación de la experiencia señalados en el numeral 3.5.6 cuando se requiera la verificación de información del proponente adicional a la contenida en el RUP. En razón de esta última circunstancia, el Documento Base en el numeral 3.5.6 establece los documentos a los que se acudirá cuando el proponente no esté obligado a tener RUP o cuando la entidad requiera verificar información adicional a la contenida en el mismo, señalando los documentos válidos para acreditar la experiencia requerida, de modo que la entidad estatal pueda realizar la verificación de manera directa. Estos documentos son los siguientes, además de las precisiones que se realizan frente a la acreditación de ciertos contratos:

“A. Acta de liquidación

B. Acta de entrega, terminación, final o de recibo definitivo.

C. Certificación de experiencia. Expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato en la que conste el recibo a satisfacción de la obra contratada debidamente suscrita por quien esté en capacidad u obligación de hacerlo.

D. Acta de inicio o la orden de inicio. La misma sólo será válida para efectos de acreditar la fecha de inicio.

E. Para los contratos que hayan sido objeto de cesión, el contrato deberá encontrarse debidamente inscrito y clasificado en el RUP o en uno o alguno de los documentos considerados como válidos para la acreditación de experiencia de la empresa cesionaria, según aplique. La experiencia se admitirá para el cesionario y no se reconocerá experiencia alguna al cedente.

[…]”

* Los documentos relacionados son válidos para que los proponentes acrediten “las actividades ejecutadas”, definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”, cuando el contenido de estos permita identificar el alcance de dichas actividades y siempre que la información cumpla con las exigencias del numeral 3.5.5. del documento base. Además, estos documentos deberán estar debidamente diligenciados y suscritos por el contratante, el contratista o el interventor, según corresponda. En caso de existir discrepancias entre dos (2) o más documentos aportados por el proponente para la acreditación de experiencia, el numeral establece un orden de prevalencia de los documentos señalados.
* Finalmente, para acreditar la experiencia entre particulares, el numeral 3.5.6 del documento base señala que el proponente deberá aportar, adicionalmente, alguno de estos documentos: “Certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato emitida por el revisor fiscal o contador público del proponente que acredita la experiencia, según corresponda, con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedente disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional”.
* Por lo tanto, teniendo en cuenta la inalterabilidad que se predica de los documentos tipo, la acreditación de la experiencia debe realizarse en los términos del numeral 3.5 del Documento Base de los documentos tipo de infraestructura de transporte. Eso significa que los documentos válidos para acreditar la experiencia son aquellos definidos en el Documento Base.
* En el caso de la acreditación de experiencia entre particulares, deberá observarse lo dispuesto en el numeral 3.5.6. Así, el proponente deberá aportar, de forma adicional, la certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha del de terminación del contrato. Esta certificación debe ser emitida por el revisor fiscal o contador público del Proponente que acredita la experiencia, según corresponda: i) con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedentes disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o ii) con los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional.
* De esta manera, los documentos equivalentes a que se refiere el aludido numeral versan sobre aquellos que debe acreditar el revisor fiscal o contador público, y no sobre la certificación de facturación. Esto implica que dicha certificación debe aportarse, de manera adicional, cuando se pretenda acreditar experiencia entre particulares, sin que sea posible reemplazarla por otro documento.

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

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1. * Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–. Resolución 240 de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/04-documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version> |

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

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, C-862 del 16 de diciembre de 2022, C-217 del 12 de julio de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrá encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual.

Lo invitamos a revisar la cuarta edición del Boletín de Relatoría de 2024, en el cual se explicaron los cambios más relevantes que fueron incorporados en los Documentos Tipo para el sector de Infraestructura de Transporte, en las modalidades de selección de Licitación de Obra Pública, Selección Abreviada de Menor Cuantía y Mínima Cuantía. Puede consultarlo en el siguiente enlace: [BOLETÍN DE RELATORÍA 2024 – IV | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital%2Fboletin-de-relatoria-2024-iv&data=05%7C02%7Ckevin.herrera%40colombiacompra.gov.co%7C616b83c3423e4d31151908dce489c00d%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638636527545132190%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=ZRYa5zZu2bdJ72ucA5RnY1qOEOv5odLYKbXBlCip0p0%3D&reserved=0)

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 Contractual ANCP – CCE |

1. 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-2)
2. Para el desarrollo de este concepto, se tendrán como referencia los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 3–. [↑](#footnote-ref-3)