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

[…] La práctica coincidente y exitosa en diferentes países llevó a que las organizaciones internacionales empezaran a resaltar la importancia de los documentos tipo o estándar como un mecanismo que permite un mejor funcionamiento de los sistemas de contratación estatal. En el caso particular de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los documentos estándar, o normalizados, persiguen garantizar que cada licitación esté diseñada de modo que fomente una amplia participación. Ello requiere unas orientaciones claras para que las expectativas de los compradores estén debidamente informadas y exige ofrecer “información vinculante sobre los criterios de evaluación y adjudicación y su ponderación […]”

En este escenario de prácticas en algunos sistemas de contratación concreto, y con el reconocimiento expreso por parte de las buenas prácticas referidas, el legislador colombiano incorporó en el ordenamiento nacional los documentos tipo.

**DOCUMENTOS TIPO – Beneficios y Ventajas**

En resumen, sobre los documentos tipo, como los conocemos hoy, han traído un conjunto de beneficios y ventajas como lo son la facilidad en el control de la actividad contractual, incorporación de las mejores prácticas contractuales, optimizan recursos en los procesos de contratación, seguridad jurídica y aumento de la pluralidad de oferentes. Sin embargo, una de ellas es justamente el aumento en la pluralidad de oferentes que, a propósito, resulta ser el beneficio más destacable y de fácil demostración, en virtud de los datos al respecto que, en varias de las memorias justificativas, que sustentan la expedición o actualización de algunos de ellos, han sido publicados, honrando así el principio de transparencia y selección objetiva. […].

**DOCUMENTOS TIPO – Mínimos inalterables**

Sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían estas características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es “Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia”. Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

De otra parte, a la luz de los objetivos perseguidos, si la normativa permitiera la alteración de todo el documento tipo, sería imposible verificar en la práctica las ventajas perseguidas por el legislador. Así, por ejemplo, si cada autoridad pudiese rediseñar por completo el documento, la transparencia del sistema de compras públicas no sería mayor con la introducción de la estandarización de documentos. De similar manera, bajo la hipótesis de trabajo referida, las entidades podrían modificar todo el contenido del pliego, retornando a una de las prácticas que se buscó eliminar: la elaboración de “pliegos sastre”, que eliminan la competencia. En ese orden, si se permite ilimitadamente introducir ajustes, las entidades estatales podrían reintroducir los sesgos interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

Con base en lo dicho, se observa con toda claridad la necesidad de que existan unos mínimos inalterables que permitan, de un lado, que los pliegos tipo sean propiamente tales y, del otro, que se garanticen los fines expresamente perseguidos por el legislador con su introducción al ordenamiento nacional.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Información en corchetes y resaltado gris**

No obstante, la parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris 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 de condiciones.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad de los documentos**

[…] importante tener en cuenta la inalterabilidad de los Documentos Tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. La regla de inalterabilidad de los Documentos Tipo, consagrada en los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 del Decreto 1082 de 2015, consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que haya adoptado el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 o la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en virtud del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en relación con los documentos tipo expedidos o actualizados luego de la vigencia de la Ley 2022 de 2020, el fundamento de la inalterabilidad de su contenido se deriva de lo establecido en dicha ley y particularmente lo prescrito en cada una de las resoluciones que adoptan los documentos tipo.

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

Interfaz de usuario gráfica, Texto, Aplicación

Descripción generada automáticamente

Señor

**Pedro Alejandro Ariza Rubiano**

[pedaleja@hotmail.com](mailto:pedaleja@hotmail.com)

Santander, Bucaramanga

**Concepto C-730 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Aspectos Históricos – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Beneficios y Ventajas / DOCUMENTOS TIPO – Mínimos inalterables / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Información en corchetes y resaltado gris / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad de los documentos |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta radicado No. P20241014010429 |

Estimado señor Ariza Rubiano,

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 14 de octubre de 2024, en la cual consulta lo siguiente:

“[…] *Es posible flexibilizar via observaciones una experiencia de pliego tipo? Ejm: que una matriz de experiencia exija 70% de presupuesto oficial, y via observaciones soliciten reducirlo al 20%. Esa reducción propendería por una mayor pluralidad y libre concurrencia sin modificar sustancialmente el requisito.*

*Es posible modificar una matriz tipo, para que por ponderación entre principio de inalterabilidad de pliego tipo y principios de seleccion objetiva, libre concurrencia y pluralidad de oferentes, se elijan estos ultimos sobre el primero y se flexibilice la matriz de experiencia por observaciones?*

*Es mas, podria flexibilizarse sin necesidad de observaciones previa publicación en prepliegos?:*” [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.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

**1. Problema planteado:**

¿Resulta viable jurídicamente que la entidad estatal contratante que adelanta un proceso de selección de contratistas, aplicando documentos tipo vigentes expedidos por esta Agencia en el marco de su competencia, modifiqué, adicione o altere los requisitos de experiencia establecidos en la Matriz 1 – Experiencia y adoptados vía resolución, por cuenta de la determinación autónoma y libre de la entidad contratante o por virtud de observaciones presentadas por los proponentes a dichos pliegos tipo?

**2. Respuesta:**

|  |
| --- |
| 1. No resulta viable jurídicamente la modificación, adición o alteración de los requisitos fijados en los Documentos Tipo con carácter de habilitante como lo son los requisitos de experiencia.  Lo dicho en razón a que la inalterabilidad de los Documentos Tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentra consagrada en los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 del Decreto 1082 de 2015 de orden reglamentario, y consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que haya adoptado el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 o la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en virtud del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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.    Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, en relación con los documentos tipo expedidos o actualizados luego de la vigencia de la Ley 2022 de 2020, el fundamento de la inalterabilidad de su contenido se deriva de lo establecido en dicha ley y particularmente lo prescrito en cada una de las resoluciones que adoptan los documentos tipo. En tal sentido, la entidad estatal contratante no puede determinar modificaciones que alteren los requisitos de experiencia fijados en la Matriz 1 – Experiencia, por cuenta de las observaciones que presenten los oferentes interesados. Incluso, la entidad contratante estaría legitimada para que sus respuestas sobre sugerencias de modificación de tales aspectos, se justifiquen en el cumplimiento que la Administración debe acatar a la obligatoriedad e inalterabilidad de dichos documentos estándar. |

**3. Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Es difícil rastrear el origen preciso de los documentos tipos o estándar en materia de contratación estatal, pues un análisis histórico de los mismos apunta en diferentes direcciones sin que parezca haber un punto de unión entre ellos.

En este sentido, la doctrina británica, para 1953, reconocía la existencia de documentos estándar que debían ser utilizados por las autoridades para adelantar sus respectivos procedimientos de contratación[[1]](#footnote-1). Estos documentos, originalmente con una importancia marginal, fueron adquiriendo progresivamente un rol central en el desarrollo de la actividad contractual del gobierno británico, al punto que parte de la doctrina argumenta que el rol central de estos documentos explica la ausencia de una Ley de contratación estatal,[[2]](#footnote-2) al menos en el sentido en que este concepto es entendido en el contexto colombiano y hasta cierto momento histórico[[3]](#footnote-3).

De otra parte, en el contexto estadounidense, el *Federal Acquisition Regulation* (en adelante FAR), dedica gran parte de su contenido a la estandarización de cláusulas y documentos. De hecho, la parte 52, que es la más larga de este instrumento normativo, se dedica exclusivamente a ello. El FAR fue adoptado en 1984, pero incluso con anterioridad a este año es posible identificar *Standard Forms* como parte de la práctica comercial del Gobierno Federal de ese país[[4]](#footnote-4).

A similar práctica arribó también el gobierno francés, quien dirigió la conducta de sus autoridades en materia contractual no solamente a través de la expedición de leyes y decretos, sino también por medio de la expedición de *Cahier des charges*[[5]](#footnote-5)*,* en donde, de manera semejante, se estandarizaban asuntos sobre el clausulado contractual y asuntos técnicos. Ello explicaba la existencia de *cahiers* para materias técnicas y administrativas.

La práctica coincidente y exitosa en diferentes países llevó a que las organizaciones internacionales empezaran a resaltar la importancia de los documentos tipo o estándar como un mecanismo que permite un mejor funcionamiento de los sistemas de contratación estatal. En el caso particular de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los documentos estándar, o normalizados, persiguen garantizar que cada licitación esté diseñada de modo que fomente una amplia participación. Ello requiere unas orientaciones claras para que las expectativas de los compradores estén debidamente informadas y exige ofrecer “información vinculante sobre los criterios de evaluación y adjudicación y su ponderación […]”[[6]](#footnote-6).

En este escenario de prácticas en algunos sistemas de contratación concreto, y con el reconocimiento expreso por parte de las buenas prácticas referidas, el legislador colombiano incorporó en el ordenamiento nacional 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[[7]](#footnote-7), 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. Como esta atribución no ha sido ejercida hasta la actualidad, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio.

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. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte. Esta 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[[8]](#footnote-8).

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, y 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[[9]](#footnote-9).

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.

Posteriormente*,* se expide la Ley 2022 de 2020 que fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio de 2020, donde en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, modificando el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo[[10]](#footnote-10). 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”.

A partir de las normas referenciadas, la ANCP-CCE ha adoptado un grupo de documentos tipo, en diferentes sectores y para variadas modalidades de contratación[[11]](#footnote-11). En resumen, sobre los documentos tipo, como los conocemos hoy, han traído un conjunto de beneficios y ventajas como lo son la facilidad en el control de la actividad contractual[[12]](#footnote-12), incorporación de las mejores prácticas contractuales[[13]](#footnote-13), optimizan recursos en los procesos de contratación[[14]](#footnote-14), seguridad jurídica[[15]](#footnote-15) y aumento de la pluralidad de oferentes[[16]](#footnote-16). Sin embargo, una de ellas es justamente el aumento en la pluralidad de oferentes que, a propósito, resulta ser el beneficio más destacable y de fácil demostración, en virtud de los datos al respecto que en varias de las memorias justificativas, que sustentan la expedición o actualización de algunos de ellos, han sido publicados, honrando así el principio de transparencia y selección objetiva.

Como se puede observar, el legislador buscó poner a la vanguardia el sistema de compras público colombiano, al introducir los pliegos tipo como herramienta contractual. Lo dicho sobre los documentos tipo, estandarizados, o normalizados, permite indicar que, con base en las finalidades perseguidas por el legislador colombiano, y resaltadas a nivel internacional, es indispensable que estos documentos tengan unos mínimos inalterables.

Sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían estas características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es “Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia”[[17]](#footnote-17). Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

De otra parte, a la luz de los objetivos perseguidos, si la normativa permitiera la alteración de todo el documento tipo, sería imposible verificar en la práctica las ventajas perseguidas por el legislador. Así, por ejemplo, si cada autoridad pudiese rediseñar por completo el documento, la transparencia del sistema de compras públicas no sería mayor con la introducción de la estandarización de documentos. De similar manera, bajo la hipótesis de trabajo referida, las entidades podrían modificar todo el contenido del pliego, retornando a una de las prácticas que se buscó eliminar: la elaboración de “pliegos sastre”, que eliminan la competencia. En ese orden, si se permite ilimitadamente introducir ajustes, las entidades estatales podrían reintroducir los sesgos interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

Con base en lo dicho, se observa con toda claridad la necesidad de que existan unos mínimos inalterables que permitan, de un lado, que los pliegos tipo sean propiamente tales y, del otro, que se garanticen los fines expresamente perseguidos por el legislador con su introducción al ordenamiento nacional.

No obstante, la parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris 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 de condiciones.

Asimismo, en los documentos tipo se prevén los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública. En este caso, la entidad estatal puede complementar experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública. No obstante, deberán seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

En suma, la regla general frente la aplicación del “Documento Base”, los formatos y anexos; así como los parámetros de la Matriz 1 – Experiencia es su inalterabilidad, y no se podrán incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. Lo anterior salvo que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo incluya, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

Con todo, la regla de inalterabilidad de los documentos tipo debe armonizarse con principios de orden constitucional, especialmente con el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política. La interpretación armónica de tales principios, a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública, impide que la entidad que adelanta el proceso contractual le rinda culto a las “formas”, pues, en últimas, el deber que le asiste es el de tener en cuenta y aplicar los aspectos sustanciales de los documentos tipo, sin distingo de la formalidad de la que se sirva para ello los actores de la contratación pública.

El carácter inalterable de los documentos tipo no puede, entonces, hacerse extensivo a los aspectos materiales de tales documentos, esto es, el tamaño y tipo de letra, las márgenes o las expresiones que pretenden hacer más comprensible el documento, como es el caso de aquellas que informan que una expresión larga será referida con otra similar pero más corta. Lo anterior considerando que estos aspectos en nada afectan la aplicación y alcance de los documentos tipos; en otras palabras, porque no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

Es importante tener en cuenta la inalterabilidad de los Documentos Tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. La regla de inalterabilidad de los Documentos Tipo, consagrada en los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 del Decreto 1082 de 2015, consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que haya adoptado el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 o la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en virtud del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en relación con los documentos tipo expedidos o actualizados luego de la vigencia de la Ley 2022 de 2020[[18]](#footnote-18), el fundamento de la inalterabilidad de su contenido se deriva de lo establecido en dicha ley y particularmente lo prescrito en cada una de las resoluciones que adoptan los documentos tipo.

Dicho esto, no es predicable que el principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo; que en realidad desarrolla el principio de transparencia, se instituya como contrario al principio de selección objetiva, libre concurrencia y pluralidad de oferentes. Lo anterior por cuanto el principio de transparencia, que está previsto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, garantiza otros principios, dentro de los que se encuentra el de selección objetiva. En ese orden, la selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Ello se logra solo si el proceso de selección garantiza la libre concurrencia, la pluralidad de oferentes, la imparcialidad, la buena fe, la transparencia, la economía y la responsabilidad.

Finalmente, al repasar los aspectos históricos de los documentos tipo o estándar en materia de contratación estatal al interior del Sistema de Compra Pública en Colombia, se observa que la práctica en variados sistemas de contratación de distintas latitudes hizo que las organizaciones internacionales reconocieran el documento estándar o tipo como parte de las buenas prácticas, lo que ambientó su incorporación al ordenamiento jurídico por voluntad del legislador, justamente con el propósito de fortalecer el principio de transparencia en la actividad contractual de las entidades estatales, por cuanto el documento tipo contempla requisitos estándar que, en cualquier momento pueden consultar los interesados en el sector en el que se ubique, lo que constituye en una mayor publicidad dando a conocer con antelación cuáles son esas exigencias que las entidades estatales van a establecer en el procedimiento de selección y evitando así la configuración diseño de “pliegos sastre” o “a la medida” de un proponente en particular.

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

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1 * Ley 1882 de 2018, articulo 4 * Ley 1150 de 2007, parágrafo 3 del artículo 2 * Corte Constitucional Sentencia C-119 de 2020 * Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 |

**5. 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, C-220 del 6 de agosto de 2024, C-513 del 7 de octubre de 2024 y el C-527 del 9 de octubre 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:

[https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527918222614%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=h8WOGB2loApehe%2F7QeGo2PCeSePiffWRTR4AMN1Rht0%3D&reserved=0)

También le invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía, los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia:

<https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Por último, lo 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: | Sergio Enrique Caballero Lesmes  Analista T2-01 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Adriana Katherine López Rodríguez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. STREET, Harry Governmental Liability: A Comparative Study, Cambridge University Press, 1953, p. 95. [↑](#footnote-ref-1)
2. TURPIN, Colin. Government Procurement and Contracts, Longman 1989, p. 212. [↑](#footnote-ref-2)
3. ARROWSMITH, Sue.The Law of Public and utilities Procurement, Vol I, Sweet and Maxwell 2015, p 3.

   [↑](#footnote-ref-3)
4. NASH, Ralph C. Jr.; FELDMAN, Steven W. Government Contract Changes, Thomson Reuters 2007, 11, S. 2.2. [↑](#footnote-ref-4)
5. DE LAUBADERE, André, VENEZIA, Jean-claude y GAUDEMET, Yves. Traité de Droit Administratif, Tome 1, LGDJ 1994, p. 687. [↑](#footnote-ref-5)
6. OCDE. Recomendación IV.ii sobre acceso de la OCDE, Recomendación del consejo sobre contratación pública, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> Ver también B.1 en OCDE, Checklist for Supporting the Implementation of OCDE Recommendation of the Council on Public Procurement: Access, disponible en: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2003%20Access.pdf>; OCDE OECD (2016), Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>, 83-4. [↑](#footnote-ref-6)
7. “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-7)
8. 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-8)
9. 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-9)
10. Sin perjuicio de la extensión del ámbito de aplicación de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, la norma citada en el cuerpo del concepto dispone lo siguiente: “ARTÍCULO 1o. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

    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. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

    La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

    En todo caso, serán de uso obligatorio 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, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Consulta los documentos tipo vigentes y las versiones anteriores en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo> [↑](#footnote-ref-11)
12. El Documento Tipo facilita la actividad de los entes de control, de las autoridades judiciales, de la ciudadanía en general, pero también del uso o el ejercicio de la actividad contractual por parte de las mismas entidades estatales, de todo el orden nacional, por cuanto su uso tiene un marco de legalidad en sus actuaciones, toda vez que el control que realicen los órganos de control, en un procedimiento en el cual exista documento tipo a aplicar, debe ceñirse a la verificación de que se aplicó el documento tipo que expidió CCE previamente. [↑](#footnote-ref-12)
13. El tiempo y el recurso humano y técnico con el que cuenta la ANCP-CCE para la estructuración y configuración de los Documentos Tipo le permite tener en cuenta las mejores prácticas contractuales a la hora de diseñarlos. [↑](#footnote-ref-13)
14. Los documentos tipo optimizan recursos en los procesos de contratación en cuanto a reducción de tiempo, reducción de personal, de esfuerzo, en la estructuración incluso de los documentos de su proceso de contratación. En ese sentido, la entidad estatal se ahorrará esfuerzos en hacer un análisis del sector muy riguroso para definir los indicadores financieros que exigirán su procedimiento de selección. De manera que, aunque tiene que hacer un análisis del mercado y del sector, no va a enfocarse a definir aspectos como la experiencia por cuanto ya estarán estandarizados por parte de la Agencia. [↑](#footnote-ref-14)
15. La Seguridad jurídica se da por el hecho de conocer de ante mano cuáles van a ser esos contenidos que van a tener los pliegos de condiciones e incluso la estandarización de las interpretaciones del contenido de los documentos tipo, a través de la misma labor que hace CCE mediante los conceptos, esto en definitiva permite un mayor nivel de seguridad jurídica. [↑](#footnote-ref-15)
16. Sin duda este es uno de los elementos que más se destaca de la aplicación de los documentos tipo en la actividad contractual de las entidades estatales. Las cifras que reposan en el SECOP dan cuenta del aumento de oferentes interesados que se presentan por cuenta del cumplimiento de requisitos habilitantes definidos objetivamente en cada uno de los documentos tipo. Los datos pueden ser consultados en algunas memorias justificativas, que podrán consultarse en los siguientes enlaces: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/memoria_justificativa_de_la_resolucion_no._240_de_2020.pdf> - <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/03._memoria_justificativa.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. Diccionario de la Real Academia Española, versión online disponible en: <https://dle.rae.es/est%C3%A1ndar>, consultado el 2 de junio de 2020. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ley 2022 de 2020. “Artículo 1o. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

    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.

    […]” [↑](#footnote-ref-18)