**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo**

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.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el presidente de la República el 22 de julio de 2020, que en su artículo 1 modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y, por tanto, modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, asignando directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad para adoptar los documentos tipo. 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”.

**INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES ― Decreto 1082 de 2015 ― Carácter enunciativo**

Es necesario indagar si los requisitos habilitantes establecidos en el artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007, tienen la característica de taxativos, esto es, si son los únicos requisitos habilitantes que puede exigirles una entidad a los proponentes. Esta pregunta tiene, al menos, dos respuestas posibles. Por un lado, que sí lo son, pues la norma no hace referencia a otros diferentes. Por el otro, que no lo son, pues esta no contiene una expresión como “únicamente” o “solo”, al referirse a los requisitos habilitantes y, además, debido a que la lectura integral de las normas que regulan la contratación estatal permite concluir que existen otras condiciones que deben cumplirse para la contratación con una entidad pública, como pasa, por ejemplo, con la capacidad residual a la que se refiere el artículo 6º, parágrafo 1, de la Ley 1150 de Esta segunda respuesta contiene la interpretación jurídica que comparte la Agencia Nacional de Contratación Pública.

**INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES ― Competencia ― Determinación**

[…] corresponde a las entidades estatales, durante la etapa de planeación del contrato estatal, estudiar y determinar los requisitos habilitantes que establecerán en los pliegos de condiciones, los cuales deben fijarse de forma adecuada y proporcional. Esto último, según se deriva de la lectura del artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, debe hacerse de acuerdo con la naturaleza, el valor del contrato, la forma de pago, los riesgos asociados al contrato, el plazo y la complejidad de ejecución del objeto. Todo porque la facultad de establecer los requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria, caprichosa y, mucho menos, con el ánimo de direccionar el proceso de contratación o favorecer a alguno de los proponentes, así como tampoco puede ejercerse desconociendo límites legales, como, por ejemplo, el que estable el artículo 5, parágrafo 2, de la Ley 1150 de 2007, relacionado con la prohibición de exigir certificaciones de sistemas de gestión de calidad como requisito habilitante.

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

Señor

**Jair Gonzalo Ramírez Sánchez**

jairgonzaloramirez@gmail.com

Yopal, Casanare

****

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 828 de 2024** |
| **Temas:**  | DOCUMENTO TIPO – Fundamento normativo / INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES ― Decreto 1082 de 2015 ― Carácter enunciativo INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES ― Competencia ― Determinación |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241107011223 |

Estimado señor Ramírez:

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 de 07 de noviembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Dentro de la nueva versión de los pliegos tipo de infraestructura de transporte, en la capacitación del día 6 de noviembre de 2024, se hablaba sobre una tabla sugiriendo un valor para los indicadores financieros, amablemente quisiera saber si estos valores son inmodificables por la entidad y se deben respetar siempre o existen criterios que permitan a la entidad modificarla dependiendo del tipo de proceso”

De manera preliminar, resulta necesario resaltar 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, 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 los siguientes problemas jurídicos: ¿Las Entidades Estatales pueden establecer o modificar los requisitos de capacidad financiera y organizacional establecidos en los documentos tipo de infraestructura de transporte?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Los documentos tipo contiene las condiciones habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia **de carácter obligatorio** para las Entidades Estatales sometidas al régimen general de contratación pública, esto sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, mediante el cual se amplió el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo para Entidades Exceptuadas del Estatuto.Dentro de las condiciones habilitantes exigidas se encuentran los requisitos de capacidad financiera y organizacional, los cuales, por ejemplo, para el documento tipo de infraestructura de trasporte en la modalidad de licitación pública, se **encuentran definidos** en los numerales 3.6 CAPACIDAD FINANCIERA, 3.7 CAPITAL DE TRABAJO, 3.8 PATRIMONIO Y 3.9 CAPACIDAD ORGANIZACIONAL del documento base y en la matriz 2. INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES OBRAS PARA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.Es importante reiterar que estos **requisitos deberán ser solicitados** por las Entidades Estatales que se encuentren obligadas a estructurar sus procesos de selección para adquirir servicios de obra de infraestructura de transporte en el marco de los documentos tipo. Para ello, las Entidades deberán incluir los requisitos de capacidad financiera y organizacional definidos en el documento tipo (documento base y matriz 2), conforme con las condiciones particulares del proceso (presupuesto, plazo y demás condiciones establecidas). |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* 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[[1]](#footnote-1), 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. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.
* Debido a lo anterior, 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.
* La capacidad financiera se determina a través de la liquidez y el endeudamiento de los proponentes. Esta busca establecer condiciones mínimas en relación con la “salud financiera” de estos últimos, particularmente, demostrar su aptitud para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato. Para la doctrina, este requisito “[…] corresponde a la idea de que el proponente tiene la solidez económica y financiera suficiente para responder por el objeto contractual que se llegue a pactar. Para el efecto, se analizan los principales indicadores económicos del proponente (patrimonio, liquidez y nivel de endeudamiento) y, con fundamento en ellos, se determina si este es suficientemente idóneo desde la perspectiva económica para ejecutar adecuadamente el contrato”[[2]](#footnote-2).
* Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, son indicadores de la capacidad financiera los siguientes: i) el índice de liquidez, que corresponde a la división entre el activo corriente y el pasivo corriente, y que determina la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones de corto plazo; ii) el índice de endeudamiento, que se calcula dividiendo el pasivo total por el activo total, el cual determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación del proponente; y iii) la razón de cobertura de intereses, que es igual a la utilidad operacional, sobre los gastos de intereses, y que refleja la capacidad del proponente para cumplir con sus obligaciones financieras. Adicionalmente, Colombia Compra Eficiente recomienda valorar otro tipo de indicadores como el capital de trabajo, la razón de efectivo, la denominada prueba ácida[[3]](#footnote-3), la concentración de endeudamiento a corto y a largo plazo y el patrimonio.
* Por otra parte, la capacidad de organización, según el “Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación”, elaborado por la Agencia Nacional de Contratación Pública, es “la aptitud de un proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato en función de su organización interna”. Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3., numeral 4, del Decreto 1082 de 2015, los indicadores para medir la capacidad organizacional de un proponente son: por un lado, la rentabilidad del patrimonio, que corresponde a la utilidad operacional dividida por el patrimonio, y que determina la rentabilidad del patrimonio del proponente, es decir, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el patrimonio, del tal forma que, a mayor rentabilidad sobre el patrimonio, mayor es la rentabilidad de los accionistas y mejor la capacidad organizacional del proponente. Por el otro, la rentabilidad del activo, que se calcula al dividir la utilidad operacional por el activo total, y que mide la rentabilidad de los activos del proponente, esto es, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el activo, de tal manera que, a mayor rentabilidad sobre activos, mayor es la rentabilidad del negocio y mejor la capacidad organizacional del proponente. Este último indicador debe ser, en todo caso, menor o igual que el referido indicador de rentabilidad sobre patrimonio.
* A juicio de esta Agencia, también son relevantes los siguientes indicadores, pero únicamente en aquellos casos en los que, por las características del objeto a contratar, la naturaleza o la complejidad del proceso de contratación, se requieran: i) margen bruto; ii) margen operacional; iii) margen neto; iv) retorno sobre capital invertido; v) rotación de activos totales; vi) rotación de activos fijos; y vii) rotación de inventarios.
* En este contexto, la capacidad financiera y organizacional que la entidad requiera para un proceso de contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza y al valor del contrato. Además, deben establecerse con fundamento en los estudios del sector, los cuales pueden ser elaborados según la “Guía para la Elaboración de Estudios de Sector”, de esta Agencia. En atención a la naturaleza del contrato a suscribir y su valor, plazo y forma de pago, la entidad debe usar los indicadores que considere adecuados respecto al objeto del proceso de contratación, para lo cual no es suficiente la aplicación mecánica de fórmulas financieras, pues deben conocer cada indicador, sus fórmulas de cálculo y su interpretación.

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

|  |
| --- |
| * Ley 1150 de 2007
* Ley 1882 de 2018, articulo 4
* Ley 2022 de 2020
* Decreto 1082 de 2015, articulo 2.2.1.1.1.6.2
* Ley 2195 de 2022, articulo 56
* Jurisprudencia del Consejo de Estado. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias-consejo-de-estado/>
* Guías y manuales expedidos por la ANCP-CCE. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>
 |

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre los indicadores financieros y organizacionales en los procesos de contratación en los conceptos C-439 de 5 de julio de 2022, C-831 del 28 de noviembre del 2022, C-005 de 21 de febrero de 2023, C-050 de 22 de marzo de 2023, C-185 de 8 de junio de 2023, C-277 de 14 de julio de 2023, C-350 del 28 de agosto de 2023 C- 669 del 03 de diciembre de 2021, C- 246 del 16 de julio de 2024 y C- 688 del 19 de noviembre de 2024, Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Cjuan.avendano%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527916578281%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=ULogXxqZhlbRGnXip3V5oi2tcjWOQqeurmNDisBXQv0%3D&reserved=0) .

"Le informamos que ya se encuentra disponible la actualización del Manual de Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación. Esta herramienta ofrece una orientación valiosa para que las entidades públicas determinen los acuerdos comerciales que deben incluir en sus procesos contractuales. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [manual\_para\_el\_manejo\_de\_acuerdos\_comerciales\_vf.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Fcce_documents%2Fmanual_para_el_manejo_de_acuerdos_comerciales_vf.pdf&data=05%7C02%7Chector.quinones%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181875618064%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=7YzcFZ%2B9wtn9TvPfL3DFc4wg2UsxZeAWmlrryuMA76A%3D&reserved=0).

También le invitamos a consultar la versión VII  de 2024 , del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con las ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES , el cual se puede descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Chector.quinones%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181875662810%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=j32Eawx%2FOwZyCv8iqEPBYw1Uu7E70q3G3Kyd%2BrjzMhI%3D&reserved=0)

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.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Héctor Luis Quiñones QuiñonesAnalista T2 – 02 de la Subdirección de Gestión ContractualAlejandro Gamboa CárdenasContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Juan Carlos GonzálezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. 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-1)
2. EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. El deber de selección objetiva. En: Del contrato estatal a los sistemas de compras públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p. 150-151 [↑](#footnote-ref-2)
3. Mide la liquidez del proponente de manera más estricta que el índice de liquidez, pues no tiene en cuenta su inventario. El inventario es excluido, teniendo en cuenta que es la cuenta menos líquida del activo corriente y no debe ser usada para pagar las obligaciones de corto plazo. [↑](#footnote-ref-3)