



DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación

La Ley 2022 de 2020 señala que los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas, cuyo régimen de contratación sea el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Esta obligatoriedad implica que las entidades estatales tengan que adelantar los procesos de contratación bajo las condiciones establecidas en los documentos tipo que rijan para el objeto a contratar, sin que puedan variarse los requisitos fijados en ellos. Lo anterior, por cuanto los documentos tipo se caracterizan por ser inalterables, es decir, que las entidades públicas carecen de la facultad de modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, es decir, las descripciones que están incluidas entre corchetes y resaltadas en gris en cada uno de los documentos tipo.

DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad

[...] Esta prohibición 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 tipo 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 la inalterabilidad está 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. Por vía reglamentaria, también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019, Decreto 2096 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015. En esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse de forma irrestricta a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones expedidas por la Agencia, por lo que no pueden hacer excepciones bajo una supuesta discrecionalidad a estas reglas que son obligatorias. La inalterabilidad de los documentos es una manifestación en mayor grado de las potestades regladas, lo cual implica una reducción de la discrecionalidad de la Administración en el momento de tomar una decisión en el proceso de contratación. Cada entidad pública sujeta a los documentos tipo deberá hacer una aplicación o constatación irrestricta de las reglas y condiciones dispuestas en estos, salvo que las mismas posibilitan la discrecionalidad en determinados aspectos.





REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Definición

El Registro Único de Proponentes es el documento donde consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, que tiene por objeto consolidar la información relacionada con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes, con el fin que participen en los procedimientos de selección realizados por las entidades estatales, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro.

CONTENIDO DE LA PROPUESTA

En relación con su solicitud, conviene mencionar que, al tratarse de licitación de una obra pública, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1¹, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) Sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y; ii) Sobre 2: oferta económica

¹ Ley 1882 de 2018: «Artículo 1. Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica. »El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones. [...]».





Bogotá D.C., 5 de enero de 2023



Señora
Soraida Pedraza Tellez
 Alcaldesa Encarga
 Barichara
alcaldia@barichara-santander.gov.co

Concepto C – 907 de 2022

Temas: REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Definición / DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Contenido de la oferta DOCUMENTOS TIPO –

Radicación: Respuesta a las consultas acumuladas No. P20221123011650 y P20221124011681

Estimada señora Pedraza,

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 23 y 25 de noviembre de 2022, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

1. Problema planteado

Usted formula la siguiente consulta:

«1. ¿Es válido que un proponente en la propuesta solo aporte un registro único de proponentes que cumpla como criterio habilitante para verificar la experiencia y la información financiera y que a la vez el comité evaluador deba tenerlo en cuenta como documento válido para la asignación del puntaje como acreditación de calidad de MYPIME, acredita en Colombia de acuerdo al numeral 4.6 de los pliegos tipo de condiciones que son vinculantes en los proyectos de transporte?»





2. ¿Es necesario que los proponentes aporten el registro único de proponentes en el acápite de los habilitantes para verificar experiencia y capacidad financiera y organizacional y a la vez aporte copia para la ponderación determinada en el numeral 4.6 acreditación en calidad de MYPIMES domiciliadas en Colombia?»

2. Consideraciones

En ejercicio de las competencias establecidas en el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes 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 concretos de todos los partícipes de la contratación estatal ni para asesorar procesos de contratación.

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 anterior, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción del caso particular expuesto por el peticionario– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal, para lo cual analizará los siguientes temas: i) Obligatoriedad del Registro Único de Proponentes – RUP– para las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales y su contenido; ii) antecedentes y fundamentos de los documentos tipo aplicables a la contratación estatal; iii) Contenido de la propuesta: Acreditación de los requisitos habilitantes y los factores de asignación de puntaje.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el RUP en los siguientes conceptos: C-005 del 14 de febrero de 2020, C-148 del 22 de abril de 2020, C-330 del 27 de mayo de 2020, C-303 del 3 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-454 del 6 de julio de 2020, C-374 del 23 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-420 del 28 de julio de 2020 C-534 del 12 de agosto de 2020, C-576 del 31 de agosto de 2020, C-786 del 19 de enero de 2021, C-800 del 01 de febrero de 2021, C-329 del 8 de julio de 2021 y C-142 de 2022. Asimismo, analizó el fundamento normativo de los pliegos de condiciones 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 de 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 y C-827 de 30 de noviembre de 2022².

2.1. Obligatoriedad del Registro Único de Proponentes – RUP– para las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales y su contenido

El Registro Único de Proponentes, en adelante RUP, es el documento donde consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, con el fin de que puedan participar en los procedimientos de contratación realizados por Entidades Estatales. Su objeto es consolidar la información relacionada con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes en un único documento, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro. El Consejo de Estado definió la naturaleza y finalidad del RUP de la siguiente forma:

«El Registro de Proponentes es un registro de creación legal en el cual se inscriben las personas naturales o jurídicas que aspiran a celebrar con entidades estatales contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles. Tiene como finalidad suministrar la información necesaria de un contratista inscrito, en lo

² Los conceptos indicados pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.





relacionado con su experiencia, capacidad jurídica, capacidad técnica, capacidad de organización y capacidad financiera. En los términos del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar dichos contratos con las entidades estatales, deberán inscribirse en el Registro de Proponentes de la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas según lo dispuesto en esta norma»³.

El numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, al determinar las características aplicables al RUP, cualifica la información plasmada en él, al establecer que constituye plena prueba de lo que contiene⁴. A su vez, el numeral 1 del artículo 5 de la misma ley, al señalar los criterios que deben tenerse en cuenta por las Entidades Estatales para garantizar la selección objetiva, determina que las Cámaras de Comercio realizarán la verificación de la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para su inscripción en el RUP, ya que esta será tomada en cuenta por las Entidades Estatales en los procedimientos de selección en los que es exigible el mencionado registro⁵.

En este sentido, la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse exclusivamente con el RUP,

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 6 de junio de 2013. Exp. 25151. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁴ Ley 1150 de 2007: «Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]

»6.1. [...]

»El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

»No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa.

[...]».

⁵ Ley 1150 de 2007: «Artículo 5. De la selección objetiva.

[...]

»1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

[...]».





pues, de acuerdo con lo expuesto, este instrumento es plena prueba de la información que contiene.

No obstante lo anterior, el RUP no es exigible en algunos procedimientos de selección. Al respecto, el inciso segundo del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala los casos en los que no se requerirá el RUP: : «[...] casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole».

Lo anterior fue reafirmado por el Consejo de Estado, quien enlistó las excepciones en las cuales no es necesario estar inscrito en el RUP para participar en procedimientos de selección adelantados por las Entidades Estatales, incluyendo el supuesto en que se puede verificar información adicional a la contenida en él:

«i. No se requiere el RUP respecto de los proponentes que pretenden celebrar los contratos enunciados en el inciso segundo del artículo 6 de la ley 1150, así como en los eventos de contratación directa.

ii. Tratándose de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, o en aquellos casos en que el procedimiento de selección haya utilizado sistemas de precalificación.

iii. Cuando por las características del objeto a contratar se requiera verificar requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP, caso donde puede exigirse el registro; solo que habrá información adicional que podrá verificar la entidad directamente»⁶.

Además de lo anterior, tampoco es un requisito obligatorio estar inscrito en el registro para celebrar los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, con fundamento en el régimen establecido en el Decreto 092 de 2017, al igual que para participar en procedimientos de selección de entidades que no se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–, esto es, para celebrar contratos que tienen un régimen especial.

La norma dispone que, en estos eventos, las entidades contratantes tienen el deber de verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes o la Clasificación de Bienes y Servicios⁷.

⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. Exp.1992. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁷ Ley 1150 de 2007: «Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. [...]





Adicionalmente, el numeral 6.1. del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece que cuando sea necesario verificar requisitos o información que no reposa en RUP, la entidad podrá solicitar información adicional solo para complementar la información contenida en dicho registro, y con el fin de verificar condiciones adicionales de experiencia del proponente. De esta forma, sólo en aquellos casos en los que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa y solicitar documentos diferentes al mismo⁸.

Así las cosas, cuando se trata de los procesos exceptuados de la obligación de inscripción en el RUP, como las entidades no pueden solicitarlo, para verificar las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, deben recurrir a otros medios de prueba que garanticen la selección objetiva, siempre que sean adecuados y proporcionales, para promover la libre participación de los oferentes.

En síntesis, se tiene que la obligación de inscribirse en el RUP es extensible a toda persona natural o jurídica, interesada en participar en un proceso de contratación estatal, cuando este no esté exceptuado de esta obligación, conforme con lo previsto en el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

En el mismo sentido, el Decreto 1082 de 2015⁹ dispone quiénes deben inscribirse en el RUP, el momento de la renovación del registro, la información que puede actualizarse, y la posibilidad de solicitar la cancelación de la inscripción, en cualquier momento ante la Cámara de Comercio correspondiente¹⁰.

»No se requerirá de este registro, ni de calificación ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos cuyo valor no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la respectiva entidad; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]».

⁸ «6.1. [...] No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa».

⁹«**Artículo 2.2.1.1.5.1. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP.** Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley».

¹⁰ Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.5.1. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley.





Conforme a lo anterior, el RUP constituye plena prueba de las circunstancias que consten en él y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio, por lo cual es a través de este documento, en los casos en que es exigible, que las Entidades Estatales deben verificar las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En contraste, cuando por las características del objeto a contratar y con la finalidad de acreditar los aspectos necesarios para la escogencia del proponente, se requieran verificar requisitos o información adicional a los contenidos en el RUP, las entidades deben hacer la verificación de forma directa. Esto también sucede en los procedimientos de selección en los cuales no es exigible el RUP, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007¹¹. En ambos supuestos, la entidad estatal, en el marco de la autonomía y la potestad de dirección que le asiste en los procesos de contratación que adelanta debe establecer en los Documentos del Proceso – particularmente en el pliego de condiciones o la invitación– los documentos o instrumentos que exigirá a los proponentes para acreditar las circunstancias necesarias.

Por su parte, el artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 relaciona los documentos que debe aportar tanto la persona natural como jurídica para inscribirse en el RUP, entre ellos: los certificados de experiencia; la identificación de los bienes y servicios que ofrecerá a las entidades estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel; si la persona debe llevar contabilidad, copia de la información contable del último año exigida por las normas tributarias; entre otros, que se detallan en el artículo citado.

2.2. Antecedentes y fundamentos de los documentos tipo aplicables a la contratación estatal

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 2007¹², que facultó al

»La persona inscrita en el RUP debe presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de abril de cada año. De lo contrario cesan los efectos del RUP. La persona inscrita en el RUP puede actualizar la información registrada relativa a su experiencia y capacidad jurídica en cualquier momento.

»Los inscritos en el RUP pueden en cualquier momento solicitar a la cámara de comercio cancelar su inscripción».

¹¹ Como se señaló, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 impuso la obligación a todos los proponentes de inscribirse en el Registro Único de Proponente, salvo en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole.

¹² «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





Gobierno Nacional para expedirlos, 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, por medio del cual se adicionó el párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, 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 EGCAP 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 Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, 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 EGCAP en los procesos de selección que adelantaran¹³.

Así mismo, 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.

suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».

¹³ 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».





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 EGCAP; 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 contrato¹⁴.

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.

Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación, se identificarán los documentos tipo adoptados por el Gobierno Nacional en virtud de esta ley.

¹⁴ 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».





Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el Gobierno Nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Posteriormente, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el 22 de julio de 2020 fue sancionada la Ley 2022 de 2020 por el presidente de la República, 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 tipo¹⁵. En este sentido, con la finalidad de

¹⁵ «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





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».

Con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020». De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Adicionalmente, entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte».

Así mismo, en el transcurso del año 2021, esta Agencia expidió la Resolución 161 de 2021 «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente», esta última versión de los pliegos tipo rige desde el 28 de junio de 2021. Además, se profirió la Resolución 193 del 14 de julio de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte».

Posteriormente, el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 modificó la regla de origen aplicable a los Servicios Nacionales, con el fin de acercar el mercado de compras públicas a las empresas colombianas de manera directa o indirecta, promoviendo el empleo en el país y generando emparejamientos y encadenamientos productivos. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 3 del Decreto 680 del 22 de junio de 2021 otorgó un plazo de tres (3) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecúe los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, la cual ajusta los documentos tipo a las nuevas reglas de origen aplicables a los servicios nacionales. La principal modificación realizada en esta resolución consiste en la modificación al factor de evaluación de apoyo a la industria nacional.

No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos se modificaron parcialmente mediante la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021 «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente», la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021.

entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente».





Además, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 «Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.1.3.1. y se adiciona el artículo 2.2.1.2.4.2.9. al Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la regla de origen de servicios en el Sistema de Compra Pública», esta Agencia expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, mediante el cual se modifican los documentos tipo indicados. Esta modificación aplica a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

Ahora bien, teniendo en cuenta la expedición del Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015 y reglamentó los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, la Agencia modificó los diferentes documentos tipo que había expedido hasta ese momento, con la finalidad de hacerlos compatibles con la nueva regulación, por lo que se expidió la Resolución 275 del 24 de junio de 2022, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente». Esta última modificación aplica a los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022.

De acuerdo con lo expuesto, los documentos tipo adoptados son obligatorios para las entidades estatales cuyos contratos se rijan por el EGCAP, que adelanten procesos de contratación mediante la modalidad que establecen los documentos tipo para cada sector y teniendo en cuenta el ámbito de aplicación determinado en la Matriz de Experiencia de cada documento tipo. Cabe aclarar que esta sigue avanzando en la expedición de nuevos documentos tipo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos exigen un minucioso desarrollo, en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas, con la finalidad de expedir documentos tipo que contengan las mejores prácticas contractuales y que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Finalmente, cabe señalar que, los documentos tipo están constituidos por un documento principal -Pliego de Condiciones Tipo o Documento Base- que constituye la columna vertebral de estos. Este documento está acompañado por Anexos, Formatos, Formularios y Matrices de la siguiente manera:

- Anexos: Incluyen los aspectos particulares de la obra, los cuales deben ser estructurados por la entidad en la fase de planeación; sin que sea posible incluir aspectos contrarios a los documentos tipo.
- Formatos: Son los documentos que debe diligenciar el proponente y que hacen parte de su oferta. En la fase de planeación, la entidad deberá revisar qué formatos aplican a su proceso de selección.
- Matrices: Son documentos que debe incluir la entidad dentro de los Documentos del Proceso de acuerdo con el sector en el que se ejecute la obra pública.





- **Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial:** Este documento tiene 3 Formularios distintos: En el primero, la Entidad estructura el Presupuesto Oficial del Proceso de Contratación; en el segundo, el oferente elabora la propuesta económica y en el tercero, el contratista al inicio de la ejecución presenta el análisis de los precios unitarios al interventor del Contrato.

2.3. Contenido de la propuesta: Acreditación de los requisitos habilitantes y los factores de asignación de puntaje

En relación con su solicitud, conviene mencionar que, al tratarse de licitación de una obra pública, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1¹⁶, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) Sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y; ii) Sobre 2: oferta económica.

En relación con los documentos contenidos en el Sobre 1, tratándose de documentos tipo, estos establecen que los requisitos habilitantes serán objeto de verificación por parte de la Entidad Estatal con base en la información contenida en el RUP y los documentos señalados en el documento base. En cuanto a los requisitos puntuables diferentes a la oferta económica, estos corresponden al factor de calidad, apoyo a la industria nacional, vinculación de personas con discapacidad, emprendimientos y empresas de mujeres y Mipyme.

En los numerales «4.2 Factor de calidad», «4.3 Apoyo a la industria nacional», «4.4 Circulación de personas en condición de discapacidad», «4.6 Emprendimientos y empresas de mujeres» y «4.7 Mipyme domiciliada en Colombia» de los documentos tipo, señalan las condiciones que acreditarán los proponentes para que la entidad otorgue los puntos por cada uno de estos criterios de evaluación. Asimismo, en los referidos numerales, se disponen los documentos que debe aportar el proponente para acreditar cada una de las condiciones que allí se establecen. No obstante, en algunos de estos criterios de evaluación y asignación de puntaje, se requiere que el proponente diligencie un formato adicional para obtener los puntos, y que aporte los documentos que en estos se disponen.

Ahora bien, para responder las preguntas planteadas en su solicitud de consulta, es pertinente indicar que, existen documentos que permiten tanto la acreditación de requisitos habilitantes como de asignación de puntaje. Tal es el caso, de la fotocopia de la cédula de

¹⁶ Ley 1882 de 2018: «Artículo 1. Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica. »El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones. [...]».





ciudadanía del proponente, tratándose de persona natural colombiana, o del certificado de existencia y representación legal para el caso de las personas jurídicas, o del RUP, los cuales permiten acreditar tanto requisitos habilitantes y, a su vez, están contemplados en el documento base como los documentos idóneos para obtener puntaje por la condición de Mipyme.

Conforme con lo anterior, tenga en cuenta que la propuesta es una sola y no es necesario aportar varias veces el mismo documento, exigencia que desconocería el principio de economía. Así, la entidad deberá evaluar tanto el requisito habilitante como de ponderación con los documentos aportados, sin que se requieran documentos o formatos adicionales a los señalados en el documento base.

3. Respuesta

«1. ¿Es válido que un proponente en la propuesta solo aporte un registro único de proponentes que cumpla como criterio habilitante para verificar la experiencia y la información financiera y que a la vez el comité evaluador deba tenerlo en cuenta como documento válido para la asignación del puntaje como acreditación de calidad de MYPIME, acredita en Colombia de acuerdo al numeral 4.6 de los pliegos tipo de condiciones que son vinculantes en los proyectos de transporte?

2. ¿Es necesario que los proponentes aporten el registro único de proponentes en el acápite de los habilitantes para verificar experiencia y capacidad financiera y organizacional y a la vez aporte copia para la ponderación determinada en el numeral 4.6 acreditación en calidad de MYPIMES domiciliadas en Colombia?»

Conforme lo expuesto, al tratarse de licitación de una obra pública, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1¹⁷, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) Sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y; ii) Sobre 2: oferta económica.

En relación con los documentos contenidos en el Sobre 1, tratándose de documentos tipo, estos establecen que los requisitos habilitantes serán objeto de verificación por parte de la Entidad Estatal con base en la información contenida en el RUP y los documentos señalados en el documento base. En cuanto a los requisitos puntuables diferentes a la oferta económica, estos corresponden al factor de calidad, apoyo a la industria nacional, vinculación de personas con discapacidad, emprendimientos y empresas de mujeres y Mipyme.

¹⁷ Ley 1882 de 2018: «Artículo 1. Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica. »El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones. [...]».





En los numerales «4.2 Factor de calidad», «4.3 Apoyo a la industria nacional», «4.4 Circulación de personas en condición de discapacidad», «4.6 Emprendimientos y empresas de mujeres» y «4.7 Mipyme domiciliada en Colombia» de los documentos tipo, señalan las condiciones que acreditarán los proponentes para que la entidad otorgue los puntos por cada uno de estos criterios de evaluación. Asimismo, en los referidos numerales, se disponen los documentos que debe aportar el proponente para acreditar cada una de las condiciones que allí se establecen. No obstante, en algunos de estos criterios de evaluación y asignación de puntaje, se requiere que el proponente diligencie un formato adicional para obtener los puntos, y que aporte los documentos que en estos se disponen.

Ahora bien, para responder las preguntas planteadas en su solicitud de consulta, es pertinente indicar que, existen documentos que permiten tanto la acreditación de requisitos habilitantes como de asignación de puntaje. Tal es el caso, de la fotocopia de la cédula de ciudadanía del proponente, tratándose de persona natural colombiana, o del certificado de existencia y representación legal para el caso de las personas jurídicas, o del RUP, los cuales permiten acreditar tanto requisitos habilitantes y, a su vez, están contemplados en el documento base como los documentos idóneos para obtener puntaje por la condición de Mipyme.

Conforme con lo anterior, tenga en cuenta que la propuesta es una sola y no es necesario aportar varias veces el mismo documento, exigencia que desconocería el principio de economía. Así, la entidad deberá evaluar tanto el requisito habilitante como de ponderación con los documentos aportados, sin que se requieran documentos o formatos adicionales a los señalados en el documento base.

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,

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: María Valeska Medellín Mora
Gestor T1- 15 Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

FORMATO PQRS

Código: CCE-PQRS-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022



Agencia Nacional de Contratación Pública



Colombia Compra Eficiente



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02	Código: CCE-PQRS-FM-08	Fecha: 28 de septiembre de 2022	Página 18 de 18
-------------	------------------------	---------------------------------	-----------------