

DOCUMENTOS TIPO – Fundamento jurídico – Aplicación

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 obras 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; 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.

DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Generalidades

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, “*Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social*”. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

[...]

Cabe anotar que la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementarios*, referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico. En este orden de ideas, la Agencia ha expedido tres documentos tipo complementarios de infraestructura social: la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021, “*Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo*”; la



Resolución 392 de 2021 del 18 de noviembre de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud” y la Resolución 454 de 2021 del 16 de diciembre de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el Sector cultura, recreación y deporte”.

MODALIDAD LLAVE EN MANO – Contrato EPC – Definición

Cuando el contratista se obliga a ejecutar la obra desde la fase inicial de diseño y hasta la puesta en marcha, podemos afirmar que se trata de un contrato de obra bajo la modalidad de llave en mano, también denominado contrato de Engineering, Procurement and Construction –EPC–. En efecto, según la “Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública” expedida por la Agencia, esta es una modalidad en la cual “el contratista se compromete a realizar todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento”. De este modo, resulta claro que el contrato de obra “llave en mano” es un sistema de contratación para construcción de obras, en el que “el contratista se compromete a llevar a cabo una obra totalmente, incluyendo estudios previos, diseños, suministro de equipos, ejecución de la obra en condiciones tales que, al finalizar la labor, le permita al contratante la puesta en marcha de obra en el momento en que se efectúe su entrega”.



Bogotá D.C., 19 de octubre del 2023



Colombia Compra Eficiente
Rad No. RS20231020011391
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 19/10/2023 19:30:08



Señor

Alejandro Loaiza Suarez

alejoloaiza23@hotmail.com

Valledupar, Cesar

Concepto C-431 del 2023

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Fundamento jurídico – Aplicación / DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Generalidades / MODALIDAD LLAVE EN MANO – Contrato EPC – Definición

Radicación: Respuesta a consulta P20230907014938

Estimado señor Loaiza Suarez:

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, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 06 de septiembre del 2023.

1. Problema planteado

Respecto a la obligatoriedad de la adopción del pliego tipo, para la construcción de infraestructura social, usted realiza la siguiente consulta:

"[...] 1. ¿se hace obligatoria la adopción de pliegos tipo, para la construcción de una obra pública de infraestructura social del sector educativo bajo la modalidad llave en mano, cuya complejidad técnica



haga necesario que en las actividades a realizar se incluyan de manera conjunta las fases de estudios y diseños, construcción y dotación?

2 ¿Si de acuerdo a respuesta a interrogante anterior, resulta obligatoria la adopción de pliegos tipo para la construcción de una obra pública de infraestructura social del sector educativo bajo la modalidad llave en mano, cuya complejidad técnica haga necesario que en las actividades a realizar se incluyan de manera conjunta las fases de estudios y diseños, construcción y dotación:

- a) ¿cuál o cuáles serían las matrices de experiencia que aplicarían para las actividades específicas de estudios y diseños y dotación?
- b) ¿hasta qué punto podría modificarse el documento base (pliego tipo) de tal forma que sus condiciones y exigencias guarden armonía con la modalidad de obra a contratar (llave en mano) por ejemplo: en lo que tiene que ver con la forma de establecer el AIU y con las causales de rechazo que recaen sobre la propuesta económica?
- c) Se podría prescindir de la utilización y/o exigencia del formulario N° 1 de presupuesto oficial, teniendo en cuenta que por la modalidad de obra (llave en mano) no existirían en principio cantidades y valores de obra definidos. [...]"

2. Consideraciones

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° 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 particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

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 pública¹. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos contractuales de donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la Entidad que suscribió el contrato y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección de Gestión Contractual –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. Con este objetivo se abordarán los siguientes temas: i) Fundamentos jurídicos y evolución normativa de los documentos tipo; ii) Documentos tipo para obra pública de infraestructura social; y iii) Alcance de los contratos de obra en llave en mano, también denominados contratos de Engineering, Procurement and Construction –EPC.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –en adelante la ANCP-CCE– ha impartido lineamientos relativos al alcance de los documentos tipo en las siguientes consultas C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-773 del 14 de enero de 2021, C-789 del 19 de enero de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021 y C-157 del 13 de abril del 2021, C-244 del 4 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo de 2020, C-233 del 24 de mayo de 2021, C-251 del 2 de junio de 2021 y C-273 del 11 de junio de 2021, C-375 de 27 de septiembre de 2021, C-536 de 29 de septiembre de 2021, C-719 de 24 de enero de 2022, C-090 de 16 de marzo de 2022, C-302 del 11 de mayo de 2022, C-410 del 23 de junio de 2022, C-436 del 6 de julio de 2022, C-242 del 2 de mayo de 2022, C-360 de 2022, C-133 del 25 de mayo del 2023, C-210 del 22 de junio del 2023.² Algunas de las consideraciones de estos conceptos se reiteran y se complementan en lo pertinente, teniendo en cuenta lo consultado.

¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”

² Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.



2.1. Fundamentos jurídicos y evolución normativa de 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 2007³, 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 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. 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. Ahora bien, en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expedieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

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 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran⁴.

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

³ "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".

⁴ 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".



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 obras 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; 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 contrato⁵.

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

⁵ 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".

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. 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.

Luego 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 posteriormente fue expedida la Ley 2022 de 2020 "Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones". En su artículo 1, esta norma modificó el Artículo 4 de la Ley 1882 de 2018⁶, estableciendo a cargo de esta Agencia la adopción de documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración

⁶ ARTÍCULO 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. PARÁGRAFO 7°. 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. (...)



Pública. 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".

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 vigor 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".

Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico"; la Resolución 249 de 2020, "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano"; así como la Resolución 269 de 2020, "Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos".

De otro lado, en el 2021 se 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 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". Finalmente, se expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social" y la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021 "Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo".



Es importante resaltar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el 13 de octubre de 2021, expidió la Resolución 304 mediante la cual se modifican los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los de infraestructura social para adecuarlos al Decreto 680 de 2021. La principal modificación realizada en esta resolución consiste en la modificación al factor de evaluación de apoyo a la industria nacional.

Con posterioridad, el Decreto 1860 de 2021 modificó el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, incorporando una regulación detallada de la Ley 2069 de 2020 para su efectiva implementación en el sistema de compras y contratación pública, además de incluir algunas disposiciones adicionales para la reglamentación efectiva de la citada Ley. En este sentido, el parágrafo del artículo 8 del Decreto 1860 de 2021 otorgó un plazo de seis (6) meses contados a partir de su expedición, para que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adecuara los Documentos Tipo a las disposiciones previstas en dicho decreto. Ante este cambio normativo, se expidió la Resolución No. 275 del 24 de junio de 2022, la cual modificó los documentos tipo, adecuándolos a las nuevas reglas contenidas en el decreto en comento. Dichas modificaciones aplicarán para los procedimientos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022, como se establece en el artículo 179 de dicha resolución⁷.

Finalmente, se expidió la Resolución No. 333 del 27 de julio de 2022 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico", aplicable a los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 3 de octubre de 2022.

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 1–, adoptados mediante la Resolución 1798 de 2019, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019; (No vigente)

⁷ "Artículo 179 – VIGENCIA. Esta resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los Procesos de Contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022".



ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, adoptados mediante Resolución 0045 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020. (No vigente)

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, adoptados mediante Resolución 240 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021. (Vigente)

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, adoptados mediante Resolución 044 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020. (No vigente)

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, adoptados mediante Resolución 241 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021. (Vigente)

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, adoptados mediante Resolución 094 de 2020, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020. (No vigente)

vii) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, adoptados mediante Resolución 625 de 2022, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 27 de febrero de 2022. (Vigente)

viii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte –versión 1–, adoptados mediante Resolución 256 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021. (No Vigente)

ix) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte –versión 2–, adoptados mediante Resolución 326 de 2022, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 22 de julio de 2022. (Vigente)

x) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, adoptados mediante Resolución 193 de 2021, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 9 de agosto de 2021. (Vigente)



xi) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, adoptados mediante Resolución 248 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020. (Vigente)

xii) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, adoptados mediante Resolución 249 de 2020, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020. (Vigente)

xiii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, adoptados mediante Resolución 333 de 2022, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 3 de octubre de 2022. (Vigente)

xiv) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, adoptados mediante Resolución 269 de 2020, obligatorios para los contratos celebrados a partir del 1 de febrero de 2021. (Vigente)

xv) Documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, adoptados mediante la Resolución 219 de 2021 –modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021–.(Vigente)

xvi) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 –modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021–. (Vigente)

xvii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 6 de la Resolución 219 de 2021 –modificado por el artículo 1 de la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021– y en el artículo 4 de la Resolución 392 de 18 de noviembre de 2021. (Vigente)

xviii) Documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte, que entraron a regir de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución 454 de 2021. (Vigente)

xix) Documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal,



adoptados mediante la Resolución 358 de 2023, aplicables desde el 30 de junio de 2023. (Vigente).

Cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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 que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

2.2. Documentos tipo para obra pública de infraestructura social

En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social”. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

“Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, *sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-*, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social”. (Énfasis fuera del texto)

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

Así lo señala el parágrafo 3 del artículo 2, que dispone lo siguiente: “Los documentos tipo de infraestructura social empezarán a regir para cada sector,



esto es, educativo, salud y cultura, recreación y deporte, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adopten cada una de las matrices de experiencia y glosarios aplicables a cada sector". En concordancia, el "Documento Base" de licitación de obra pública de infraestructura social⁸ prescribe en la parte introductoria que "Este Documento Tipo de "infraestructura social" aplica a los procesos que correspondan a las actividades definidas en las matrices de experiencia, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los sectores educativo, salud y cultura, recreación y deporte, sin perjuicio de que dicha Agencia incluya otros tipos de "infraestructura social"".

Cabe anotar que la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo, salud, y cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementarios*, referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico. En este orden de ideas, la Agencia ha expedido tres documentos tipo complementarios de infraestructura social: la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021, "Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo"; la Resolución 392 de 2021 del 18 de noviembre de 2021, "Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud" y la Resolución 454 de 2021 del 16 de diciembre de 2021, "Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el Sector cultura, recreación y deporte".



El ámbito de aplicación de cada uno de los sectores señalados está dado por las resoluciones mediante las cuales se implementan los documentos complementarios y que desarrollan las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector y que precisan de forma detallada su ámbito de aplicación.

La Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido de que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva. Asimismo, en el Glosario de cada uno de los documentos se consagran las definiciones que guían la interpretación de los documentos.

Así las cosas, siempre que el objeto esté cobijado por alguna de las actividades señaladas en la matriz de experiencia de cada sector, los documentos tipo adoptados mediante las Resoluciones No. 219, 220, 392 y 454 de 2021 son obligatorios para las Entidades sometidas a la Ley 80 de 1993 que contraten la ejecución de obras públicas de infraestructura social en los sectores educativo, salud, y cultura, recreación y deporte.

Vale anotar que mediante la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021, se aplazó y se dispuso la implementación gradual y progresiva de los documentos tipo complementarios para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, de acuerdo con los grupos de entidades y fechas señaladas en el cronograma del artículo 6 de la Resolución No. 219 de 2021⁹. Teniendo en cuenta lo anterior, a partir del 1 de abril de 2022 estos documentos tipo deben ser implementados en todas las Entidades en las que resulte obligatorio para los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social.

⁹ Artículo 6. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y comenzará a aplicarse, de manera gradual y progresiva, en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, de acuerdo con el siguiente cronograma:

1. Las entidades de los sectores central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional deberán aplicar lo dispuesto en la resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 2 de noviembre de 2021.

2. Las entidades del sector central y del sector descentralizado de los niveles municipal y distrital de los municipios y distritos que sean capitales de departamentos deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de febrero de 2022.

3. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel departamental, así como las de los municipios categorías especial, 1, 2 y 3, no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de marzo de 2022.

4. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel municipal, en las categorías 4, 5 y 6, al igual que las demás entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de abril de 2022.

Parágrafo. La aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social en los procesos de selección comienza a ser obligatoria para las entidades estatales de acuerdo con lo dispuesto en este artículo. Esto sin perjuicio de que las entidades estatales, en el marco de la autonomía y discrecionalidad que les asiste, a modo de buena práctica contractual, decidan acoger el contenido de los documentos tipo en los procesos de selección que adelanten antes de las fechas señaladas¹⁰.



2.3. Alcance de los contratos de obra en llave en mano, también denominados contratos de Engineering, Procurement and Construction –EPC–.

La definición del contrato de obra pública está prevista en el numeral 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como aquel celebrado por una Entidad estatal, cuyo objeto sea la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. Al respecto, en sentencia de unificación jurisprudencial de la Sala Plena del Consejo de Estado del 25 de febrero de 2020¹⁰, la jurisprudencia considera que “[...] en términos generales, el contrato de obra pública es el celebrado con entidades de derecho público para la realización de trabajos materiales sobre bienes inmuebles [...]”.

Cuando el contratista se obliga a ejecutar la obra desde la fase inicial de diseño y hasta la puesta en marcha, podemos afirmar que se trata de un contrato de obra bajo la modalidad de llave en mano, también denominado contrato de Engineering, Procurement and Construction –EPC–¹¹. En efecto, según la “Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública” expedida por la Agencia, esta es una modalidad en la cual “el contratista se compromete a realizar todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento”¹². De este modo, resulta claro que el contrato de obra “llave en mano” es un sistema de contratación para construcción de obras, en el que “el contratista se compromete a llevar a cabo una obra totalmente, incluyendo estudios previos, diseños, suministro de equipos, ejecución de la obra en condiciones tales que, al finalizar la labor, le permita al contratante la puesta en marcha de obra en el momento en que se efectúe su entrega”¹³.

Por lo tanto, el contrato de obra bajo la modalidad de llave en mano no se agota en la labor constructiva típica, pues incluye tanto la elaboración de los diseños como la puesta en funcionamiento de la obra contratada, lo que justifica que se establezca una contraprestación a un precio global, único y alzado; razón

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de unificación del 25 de febrero de 2020. Exp. 25000-23-37-000-2014-00721-01(22473) (IJ). C.P. William Hernández Gómez.

¹¹ Al respecto, la doctrina explica lo siguiente: “En la práctica jurídico-empresarial es muy habitual que también se aluda a este contrato utilizando la denominación “*turnkey contract*” –en referencia al término en inglés que ilustra la esencia del contrato, puesto que el cliente solo tiene que “girar la llave” para disfrutar de su prestación–. En ocasiones, se recurre asimismo a la noción de “contrato EPC”, cuyas siglas corresponden con las del inglés *Engineering, Procurement, Construction*, en alusión a las múltiples prestaciones que este engloba [...]” [Cfr. ABRIL, Antonio. Los contratos mercantiles y su aplicación práctica. Madrid: Bosch, 2017. p 553].

¹² Guía para los procesos de contratación de obra pública, expedida por Colombia Compra Eficiente. Pág 9.

¹³ DIAN. Concepto No. 32082 del 30 de mayo de 2002.



por la cual no es adecuado establecer precios unitarios o una combinación entre estas dos modalidades. Sobre este punto, la jurisprudencia arbitral se ha pronunciado sobre la invariabilidad de la remuneración al afirmar que: “La obligación global que se deriva de los contratos ‘llave en mano’ para el contratista influye de manera decisiva en la determinación del precio, que no puede ser, más que un precio mayor o alzado”¹⁴. De esta manera, es inherente al contrato de obra en la modalidad llave en mano que se pacte la remuneración del contratista bajo el esquema de suma alzada, no pudiendo ser de otra forma, dado que el proyecto es una universalidad, por lo que el contratista tiene una responsabilidad global respecto a la totalidad de la ejecución.

En efecto, para la aplicación de esta modalidad, la obra “[...] debe estar provista de todo lo que fuere necesario, según las normas técnicas aplicables, para operar en condiciones de eficiencia y seguridad [...]”¹⁵. Además, “[...] El contrato llave en mano incluye el diseño básico y de detalle, la construcción, la adquisición e instalación de los equipos y sistemas necesarios, la transferencia al propietario de tecnología, las pruebas de funcionamiento previas a la recepción y, en algunos casos, el entrenamiento del personal del comitente y la puesta en marcha comercial [...]”¹⁶. Estas características especiales del contrato son una solución eficaz para reducir costos de transacción y los plazos en la licitación de obras, pues en un solo proceso se lleva a cabo la licitación del diseño de las obras y su construcción, responsabilizando al contratante de la planeación de la obra y reduciendo los riesgos asociados con “errores de diseño” que son una causa normal sobre costos, aspecto que también explica la imposibilidad de establecer precios variables.

Para la Sección Cuarta del Consejo de Estado, “En virtud del contrato llave en mano, el contratista se compromete a llevar a cabo una obra, incluyendo los estudios previos, la ejecución de la construcción, el suministro de equipos y la puesta en operación de la obra al momento de su entrega. En general, aunque el contrato llave en mano no se limita a la elaboración de una obra material, se ha considerado como una modalidad especial del contrato de obra pública o de construcción de un bien inmueble”¹⁷. Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, ha señalado que “dentro de las modalidades que puede

¹⁴ CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Laudo TA-CCB-20040531 del 31 de mayo de 2004. Concesión Santa Marta Paraguachón vs. Instituto Nacional de Vías. Consultado el 4 de mayo de 2023 en la página https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/21630/738_V_Concesion_Santa_Marta_Paraguachon_VS_invias_2004_05_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵ PODETTI, Humberto. El contrato de construcción. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2004, p. 248.

¹⁶ *Ibidem.*, pp. 248-249.

¹⁷ Sentencia del 13 de marzo del 2018. Sección cuarta. C.P:Hector J. Romero Díaz. Exp 15009.



adoptar el contrato de obra, se encuentra la de “llave en mano”, negocio jurídico que en términos generales consiste en un acuerdo de voluntades en virtud del cual una parte se compromete frente a otra, a cambio de una remuneración, a diseñar, construir y poner en marcha y lista para su funcionamiento una determinada obra”¹⁸. La justicia arbitral también concibe el tema de la misma forma, pues tiene el siguiente entendimiento sobre la expresión “llave en mano” como una modalidad del contrato de obra:

“Para evitar confusiones hay que aclarar que “llave en mano” es una modalidad de contratación. El ámbito natural de esta modalidad es el contrato de obras, entonces esa será la clase de contrato: de obra, en oposición a otras clases como suministro, servicios, etc. El contrato “clé en main”, implica especialización del contratista así como la obligación de este de entregar un producto plenamente terminado y en “marcha”. Para ello asume una obligación global de realizar todas las prestaciones necesarias, coadyuvantes o complementarias de la obra a realizar”¹⁹.

Igualmente, en la doctrina se concibe como una modalidad de pago del contrato de obra en la que el contratista se compromete a realizar la totalidad de los anteproyectos, proyectos, estudios y diseños de obra requeridos y la ejecución material de las obras, instalaciones y suministros²⁰.

De lo expuesto, es claro que el contrato de obra previsto en el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 puede ejecutarse mediante la modalidad denominada “llave en mano”, en la cual además de la obligación típica de estos contratos de realizar los trabajos materiales sobre el bien inmueble, se incluyen otras prestaciones relacionadas con la elaboración de estudios y diseños, suministros de equipos y todas aquellas necesarias para la puesta en marcha de la obra. Sin embargo, la incorporación de estas actividades no desnaturaliza la condición de obra pública del contrato. En otros términos, la modalidad que se emplee para la ejecución y pago del contrato de obra no determina la naturaleza de este, pues mientras el contrato contemple las actividades definidas en el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, tendrá la denominación de obra, aunque incluya otras prestaciones, como es el caso de la modalidad de llave en mano.

¹⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil. 28 de marzo del 2017. C.P. Edgar González López. Rad.2331.

¹⁹ CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Laudo TA-CCB-20040531 del 31 de mayo de 2004. Concesión Santa Marta Paraguchón vs. Instituto Nacional de Vías.

²⁰ Matallana Camacho, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública: reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2015 – 4 edición Pág. 957.

3. Respuesta

“[...] 1. ¿se hace obligatoria la adopción de pliegos tipo, para la construcción de una obra pública de infraestructura social del sector educativo bajo la modalidad llave en mano, cuya complejidad técnica haga necesario que en las actividades a realizar se incluyan de manera conjunta las fases de estudios y diseños, construcción y dotación?

2 ¿Si de acuerdo a respuesta a interrogante anterior, resulta obligatoria la adopción de pliegos tipo para la construcción de una obra pública de infraestructura social del sector educativo bajo la modalidad llave en mano, cuya complejidad técnica haga necesario que en las actividades a realizar se incluyan de manera conjunta las fases de estudios y diseños, construcción y dotación:

- a) ¿cuál o cuáles serían las matrices de experiencia que aplicarían para las actividades específicas de estudios y diseños y dotación?
- b) ¿hasta qué punto podría modificarse el documento base (pliego tipo) de tal forma que sus condiciones y exigencias guarden armonía con la modalidad de obra a contratar (llave en mano) por ejemplo: en lo que tiene que ver con la forma de establecer el AIU y con las causales de rechazo que recaen sobre la propuesta económica?
- c) Se podría prescindir de la utilización y/o exigencia del formulario N° 1 de presupuesto oficial, teniendo en cuenta que por la modalidad de obra (llave en mano) no existirían en principio cantidades y valores de obra definidos. [...]”

De acuerdo con lo explicado supra, en virtud de lo dispuesto en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° 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 la aplicación de normas de alcance general. Dicha competencia no puede extenderse a la resolución de casos particulares, brindar asesorías o validar actuaciones de Entidades Estatales, toda vez que ello desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario.

Conforme a lo expuesto, los documentos tipo expedidos por esta Agencia son de obligatorio cumplimiento para las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, quienes deben aplicarlos en aquellos procesos cuyos objetos contractuales se subsuman dentro de alguna de



las actividades establecidas de forma detallada en las matrices de experiencia de los documentos tipo proferidos para los diferentes sectores. Por tanto, para determinar si una Entidad Estatal se encuentra obligada o no aplicar documentos tipo para un proyecto en específico, le corresponde identificar, de manera preliminar, el tipo de infraestructura sobre la cual recae el objeto a contratar, acorde con lo señalado en la respectiva matriz de experiencia. Bajo este contexto, ha de indicarse que las actividades contempladas en las matrices de experiencia de cada sector deben interpretarse de acuerdo con las definiciones que consagran los glosarios adoptados para cada sector, pues en estas se determinan las nociones necesarias para entender que se incluyen las actividades de obra pública respecto de la infraestructura educativa, en salud y de cultura, recreación y deporte.

En materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos transversales a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo complementarios, referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico (educativo, salud, y cultura, recreación y deporte)

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico existen diversas opciones para la contratación de los estudios y diseños necesarios para la ejecución de una obra pública. En ese sentido, es viable afirmar que los estudios y diseños pueden contratarse a parte de la construcción de la obra o pueden contratarse conjuntamente a través de un contrato de obra en la modalidad de “llave en mano”, mediante esta modalidad, el contratista seleccionado para ejecutar el proyecto será el encargado de elaborar los diseños y estudios. Esto en la medida en que, dependiendo del alcance de las obligaciones, el contrato llave en mano incluye todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento.

Dicho lo anterior, y para responder a la consulta es preciso indicar que, si la obra que la Entidad pretende ejecutar se enmarca en alguno de los tipos de proyectos o “actividades” incluidas en alguna de las matrices de experiencia de los documentos tipo complementarios relacionados con la infraestructura social, el



proceso de selección debe adelantarse utilizando dichos documentos tipo. Esto aplica, incluso, para los contratos de obra “llave en mano” para infraestructura social. En el caso en donde se considere necesario exigir experiencia adicional para la ejecución de bienes o servicios adicionales a la obra pública, como sería la realización de los diseños de la obra, procede la aplicación del artículo 4 de la Resolución 219 de 2021 “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social”. Esta norma dispone que en los eventos en los que el objeto contractual incluya bienes o servicios adicionales, la Entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social, como sería la realización de los diseños de la obra.

En armonía con el artículo señalado, si de manera excepcional la Entidad Estatal considera que el contratista de la obra que debe contratarse a través de la aplicación de los documentos tipo de infraestructura social y debe ejecutar bienes o servicios adicionales, como sería el caso de los diseños necesarios para la obra, puede incluir la experiencia adicional para evaluar la idoneidad de los proponentes, cumpliendo todas las demás exigencias de los documentos tipo.

Con todo, debe resaltarse que la regla general frente a la aplicación del documento base es su inalterabilidad. Por lo tanto, no se podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación señalados en los documentos tipo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, corresponde a cada Entidad definir la conveniencia técnica, jurídica y financiera de realizar los estudios y diseños de forma conjunta con la obra o hacerlo mediante procesos separados, de acuerdo con lo expuesto.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones 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: Ana María Ortiz Ballesteros
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Martha Alicia Romero Vargas
Gestor código T1 grado 15 Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Gabriel Mendoza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

