



Colombia Compra Eficiente

CCE-DES-FM-17

Bogotá D.C., 06/04/2020 Hora 3:7:32s

N° Radicado: 2202013000002451

Señor  
**German Alirio Melendez Campos**  
Ciudad

**Concepto C – 193 de 2020**

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad / DOCUMENTOS TIPO – Procedimiento por lotes o grupos – DOCUMENTOS TIPO Recomendaciones – Procedimiento por lotes o grupos – Ponderación de la oferta económica

**Radicación:** Respuesta a consulta # 4202013000001567

Estimado señor Melendez,

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 2 de marzo de 2020, 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. Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: i) «¿Es posible incluir reglas y/o condiciones que no son reglamentados por el Pliego Tipo?», ii) «¿Es posible incluir reglas y/o condiciones que no son reglamentados por el Pliego Tipo que no afecten las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo?» y iii) «¿Es posible incluir reglas y/o condiciones que no son reglamentados por el Pliego Tipo como es el caso, crear una regla para la selección de futuros contratistas por lotes y/o grupos» sobre el método para ponderar las ofertas económicas?

**2. Consideraciones**



Teniendo en cuenta que la consulta se realiza en vigencia de la versión 1 de los Documentos Tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, las consideraciones que se presentan a continuación están relacionadas con los formatos de estos documentos.

## **2.1. Modificación de los Documentos Tipo y el principio de inalterabilidad del Decreto 342 de 2019**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto con radicado No. 4201912000008419 del 14 de enero de 2020, reiterado y desarrollado en los conceptos No. 4201913000008642 del 20 de febrero de 2020, C - 009 de 2020, C - 022 de 2020 y C - 036 de 2020, estudió la inalterabilidad de los Documentos tipo. La tesis desarrollada se expone a continuación:

El Decreto 342 de 2019, mediante el cual se adoptaron los Documentos Tipo, implementados y desarrollados a través de la Resolución 1798 de 2019 expedida por la Agencia, en el artículo 2.2.1.2.6.1.2., enlista los Documentos Tipo en: i) documentos, ii) anexos, iii) formatos, iv) matrices y v) formularios. Por tanto, para resolver su consulta relacionada con la modificación de los Documentos Tipo: i) se analizará el principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo, en general y ii) se establecerá lo que se puede modificar o no.

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019 señala el principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo: «Las entidades estatales contratantes no 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 distintos a los señalados en los Documentos Tipo».

Lo anterior implica que las entidades deben sujetarse a lo señalado en la norma, es decir, no pueden alterar los Documentos Tipo allí regulados, y tampoco es posible modificar el contenido de: i) documentos, ii) anexos, iii) formatos, iv) matrices o v) formularios enlistados en el artículo 2.2.1.2.6.1.2. del Decreto 342 de 2019. Esto es así debido a que las entidades involucradas en la adopción de los Documentos Tipo – Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte– crearon los documentos y el contenido necesario para el desarrollo del procedimiento de contratación, sin que sea necesario que las entidades generen formatos o contenido adicional a lo señalado en la norma.

Además, la Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, señala que la entidad, al utilizar los



Documentos Tipo, debe tener en cuenta que solo es posible modificarlos cuando estos contengan espacios en blanco o espacios en corchete y resaltado en gris [texto de ejemplo], que deben ser revisados o diligenciados por la entidad o el proponente, según corresponda; y lo demás está fijado en el documento, sin que pueda ser modificado por la entidad por no contener los espacios señalados.

Es decir que a pesar de que el principio de inalterabilidad del artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019 se refiere a no modificar las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación de los Documentos Tipo, existe otro límite a la modificación de estos documentos y es lo señalado por la Guía citada, ya que si no existen espacios resaltados de la forma mencionada, tampoco es posible modificar los Documentos Tipo, así la modificación se refiera a aspectos diferentes a los que el artículo señala.

Finalmente, la entidad, durante la etapa de planeación, como resultado del estudio del sector y del análisis de riesgo, debe establecer las condiciones necesarias para garantizar la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la necesidad que pretende satisfacer, el objeto, alcance, especificaciones técnicas, forma de pago y demás aspectos inherentes al proyecto. De allí que estas condiciones, al ser fijadas por la entidad, pueden implicar modificaciones a los Documentos Tipo, las cuales deben ser adecuadas, proporcionales y consecuentes con su contenido, respetando el principio de inalterabilidad.

## **2.2. Ponderación de la oferta económica en procedimientos contractuales por lotes o grupos regidos por los Documentos Tipo**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto con radicado No. 4201913000004284 del 4 de octubre de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos No. 4201913000006436 del 3 de octubre de 2019 y 4201912000007176 del 14 de noviembre de 2019, estudió la ponderación de la oferta económica en procedimientos contractuales por lotes o grupos aplicando los Documentos Tipo. La tesis desarrollada se expone a continuación.

Los Documentos Tipo fueron estructurados y adoptados, principalmente, para procedimientos de contratación que se adjudican como una unidad, no para aquellos que se estructuran por lotes, grupos, módulos o cualquier otra denominación que implique adelantar varias contrataciones a través de un solo procedimiento de selección. Sin embargo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, teniendo en cuenta que existen entidades que adelantan procedimientos por lotes, bien porque el alcance y extensión del objeto lo permite o para materializar los principios de celeridad, economía y eficacia que se obtiene al acumularlos, estableció orientaciones y recomendaciones en la «Guía para la comprensión e implementación de los Documentos

Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte», hasta tanto se desarrollen e implementen los documentos con las reglas aplicables a este tipo de procedimientos.

En la Guía se diseñó la sección de «preguntas frecuentes», en la cual se incluye el siguiente interrogante con su respuesta:

¿Qué pasa si mi proceso de contratación es por lotes/grupos ¿Cómo utilizo los documentos tipo?

Las Entidades Estatales deberán aplicar los Documentos Tipo para cada uno de los lotes que corresponda para lo cual deberá adaptar el contenido de estos, teniendo en cuenta que:

- La experiencia debe analizarse de manera independiente para cada uno de los lotes.
- Los indicadores financieros son analizados en su totalidad, independientemente del número de lotes a los que se presente el Proponente.
- La capacidad residual deberá ser analizada teniendo en cuenta el número de lotes al que se presente.

La anterior pregunta con su respuesta reiteran la obligatoriedad<sup>1</sup> de utilizar los Documentos Tipo cuando se trata de procedimientos de contratación por lotes o grupos, y da recomendaciones que deben tener en cuenta las entidades al estructurar este tipo de procedimientos. Por lo tanto, en este aspecto las entidades cuentan con cierta discrecionalidad al adaptar las reglas de los Documentos Tipo, y fijar las que se requieran para adecuar el contenido de los documentos a los procesos por lotes o grupos, siempre y cuando no se contraríe el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015<sup>2</sup>.

Las recomendaciones dadas a través de la «Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte» se limitan a los temas allí mencionados, por lo que las entidades pueden ajustar los demás aspectos con el límite señalado, esto es, sin incluir o modificar las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia, y los sistemas de ponderación definidos en los Documentos Tipo.

---

<sup>1</sup> Decreto 1082 de 2015: «artículo 2.2.1.2.6.1.2. Alcance: Los Documentos Tipo contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte».

<sup>2</sup> Decreto 1082 de 2015: «artículo 2.2.1.2.6.1.4. Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no 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 distintos a los señalados en los Documentos Tipo».



Con relación al método de ponderación aplicable a los diferentes lotes que conforman los procedimientos de contratación, se recomienda por parte de Colombia Compra Eficiente establecer fechas de adjudicación diferentes para cada uno de los lotes y aplicar el método que corresponda a la TRM de dicho día. Sin embargo, esta opción ha sido objeto de análisis y consideramos que existen ciertos aspectos que dificultan su implementación en los procedimientos que se adelantan por medio de la plataforma del SECOP II.

El cronograma dispuesto en el pliego electrónico del SECOP II permite configurar solamente una fecha para la realización de la audiencia de adjudicación y para la apertura del sobre No. 2, que contiene la oferta económica. Esta situación se puede superar con la publicación del «Anexo 2 - Cronograma» en el cual se detallen las fechas para cada uno de los lotes.

En cuanto a la apertura de los sobres No. 2, la plataforma del SECOP II no permite que se realice de manera independiente para cada uno de los lotes o grupos, por lo cual, cuando la entidad realice la apertura del sobre No. 2 se descriptará la totalidad de ofertas de todos los lotes que conforman el procedimiento de contratación. En esta circunstancia se presenta una contradicción entre la propuesta presentada y lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 1 de la Ley 1882 de 2018, por cuanto esta norma establece que en los procesos de licitación para seleccionar contratistas de obra:

[...] el segundo sobre, que contiene la oferta económica, se mantendrá cerrado hasta la audiencia efectiva de adjudicación, momento en el cual se podrán hacer observaciones al informe de evaluación. las cuales se decidirán en la misma. Durante esta audiencia se dará apertura al sobre, se evaluará la oferta económica a través del mecanismo escogido mediante el método aleatorio que se establezca en los pliegos de condiciones, corriendo traslado a los proponentes habilitados en la misma diligencia solo para la revisión del aspecto económico y se establecerá el orden de elegibilidad.

Por lo tanto, en los eventos en los que se programe la fecha de la audiencia de adjudicación en días diferentes para cada uno de los lotes, y se realice la apertura de las ofertas económicas en la primera de ellas, se estaría desconociendo el mandato legal que exige mantener cerrado el segundo sobre que contiene la oferta económica hasta la audiencia efectiva de adjudicación. Frente a estos eventos se analizó la posibilidad de realizar ajustes en la plataforma del SECOP II que permitieran materializar la propuesta presentada; sin embargo, esta opción fue descartada por los altos costos que genera.

Sobre el particular la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que existen dos posibilidades: i) tramitar el procedimiento por el SECOP II, realizar la apertura de la totalidad de ofertas de los lotes que conforman el

procedimiento de contratación el mismo día y determinar el método de ponderación de la oferta económica con la metodología establecida en el numeral 4.1.4 del «Documento Base», aplicando el método que corresponda para todos los lotes a adjudicar; y ii) tramitar el procedimiento de contratación por el SECOP II, aclarando en el «Documento Base» que el Sobre No. 1, que contiene los documentos e información de los requisitos habilitantes y los documentos a los que se les asigne puntajes diferentes a la oferta económica, se presente a través de la plataforma del SECOP II, mientras que el Sobre No. 2 que contiene únicamente la oferta económica del proponente sea presentado físicamente en el lugar que disponga la entidad.

En el segundo evento planteado, la entidad debe establecer en el «Documento Base» que el proponente registre como valor de la oferta económica, en el cuestionario del SECOP II, el valor del presupuesto oficial del procedimiento de contratación, y en el Sobre No. 2, que se presente en físico, realice el ofrecimiento económico que será objeto de ponderación acorde con las reglas de los «Documentos Tipo». Con esta alternativa, la entidad podrá definir en el «Anexo 2- Cronograma» diferentes fechas para las audiencias de adjudicación, y aplicar el método de ponderación que corresponda a la TRM del día de la audiencia efectiva de adjudicación de cada lote.

Una vez se defina el valor de la propuesta seleccionada y la entidad proceda a realizar la adjudicación por el SECOP II, podrá incluir el valor por el cual se efectuará la adjudicación del respectivo lote a través de la opción «parcial».

Finalmente, los métodos para la ponderación de la oferta económica aplicables a los procedimientos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, incluidos los que se estructuren por grupos o lotes, son los establecidos en el numeral 4.1.1 del «Documento Base», esto es: i) mediana con valor absoluto, ii) media geométrica con presupuesto oficial, iii) media aritmética alta, iv) media aritmética baja y v) menor valor. Por lo tanto, no es posible aplicar métodos propuestos por la entidad que difieran de los señalados, ni suprimir los métodos enunciados.

No obstante, le informamos que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte tiene el deber de revisar periódicamente el contenido de los Documentos Tipo, con el fin de adaptarlos a la realidad de la contratación del país. En esta medida, el 21 de diciembre de 2019 se publicaron para comentarios los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte Versión 2, donde los proponentes manifestaron sus observaciones con relación a los procedimientos por lotes o grupos. Las observaciones fueron acogidas por la Agencia, por lo que en la versión 2 de los Documentos Tipo, el Documento Base incluye el numeral 2.10 «Reglas para los procesos estructurados por lotes o grupos», y el numeral 4.1.4 señala:

[En los Procesos de contratación estructurados por lotes, la TRM definirá el método con el cual se asignará el puntaje para el primer lote o grupo a adjudicar, según el orden definido por la Entidad. Para la adjudicación del segundo lote o grupo se tomará el siguiente método de acuerdo con la tabla anterior, en orden ascendente, y así sucesivamente; teniendo en cuenta que se reiniciará desde el primer método en caso de agotarse el último método]

Estos Documentos Tipo fueron publicados el 14 de febrero de 2020 y la Resolución No. 0045 de 2020 de Colombia Compra Eficiente los adoptó, por lo que rigen desde el 10 de marzo de 2020, salvo para los procedimientos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado antes de esa fecha<sup>3</sup>.

### 3. Respuestas

i) «¿Es posible incluir reglas y/o condiciones que no son reglamentados por el Pliego Tipo?», ii) «¿Es posible incluir reglas y/o condiciones que no son reglamentados por el Pliego Tipo que no afecten las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo?»

El principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo regulado en el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019 prohíbe la inclusión o modificación de algunos aspectos de los Documentos Tipo. Sin embargo, la Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte expedida por la Agencia permite que se modifiquen los Documentos Tipo únicamente en los espacios en blanco o resaltados con corchetes y color gris, lo cual también es un límite a la modificación de los Documentos Tipo, por lo que estos son inalterables, inclusive en aspectos diferentes a los señalados por la norma, los cuales tampoco se podrán modificar cuando no existan espacios resaltados que lo permitan.

iii) «¿Es posible incluir reglas y/o condiciones que no son reglamentados por el Pliego Tipo como es el caso, crear una regla para la selección de

---

<sup>3</sup> Colombia Compra Eficiente. Resolución 0045 de 2020: «Artículo 3. Vigencia y derogatorias. (Aclarado por la Resolución 0047 de 2020 cuyo texto es el siguiente): Esta resolución rige desde el 10 de marzo de 2020, deroga la Resolución 1798 de 2019 y aplica en los procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

»Parágrafo. Los procedimientos de licitación que antes del 10 de marzo de 2020 hayan publicado aviso de convocatoria, continuarán rigiéndose por los Documentos Tipo - Versión 1, incluidos en la Resolución 1798 de 2019».

futuros contratistas por lotes y/o grupos» sobre el método para ponderar las ofertas económicas?

Las recomendaciones de la «Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte» de la Agencia, para los procedimientos estructurados por lotes o grupos, no establecen la forma de determinar el método para la ponderación de la propuesta económica. Por lo tanto, la entidad debe aplicar el numeral 4.1.4 del «Documento Base» y, en consecuencia, utilizar el método que determine la «Tasa de Cambio Representativa del Mercado (TRM) que rija el día de la Audiencia efectiva de Adjudicación, definida en el cronograma vigente al momento del cierre del proceso de selección» para la totalidad de lotes, grupos o módulos que conforman el procedimiento de contratación.

La entidad no puede establecer que el método de ponderación de la oferta económica cambie para cada uno de los lotes o grupos, por cuanto esta previsión no fue incluida en los Documentos Tipo.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



**FABIÁN GONZALO MARÍN CORTÉS**  
**SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL**

Elaboró: Ximena Ríos López  
Gestor T1-11

Revisó: Cristian Andrés Díaz Díez  
Contratista Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Fabián Gonzalo Marín Cortés  
Subdirector de Gestión Contractual

Anexo: 0



