

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad

El 22 de julio de 2020 se sancionó la Ley 2022, por medio de la cual se modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

(...)

La norma establece que 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. Así mismo, señala que, 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.

DOCUMENTOS TIPO – Adopción – Implementación

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

DOCUMENTOS TIPO – Sectores – Vigentes

(...) esta Agencia expidió diversos grupos de Documentos Tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico y social, para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería, pero también, para la celebración de convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal y para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos Documentos Tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, concurso de méritos y contratación directa.

DOCUMENTOS TIPO – Colombia Compra Eficiente – Facultad de estandarización

Conforme con lo anterior, mediante una interpretación sistemática de la normativa y jurisprudencia citada es posible concluir que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene facultad de regulación de la actividad contractual pública, lo que implica la potestad para expedir normas de carácter técnico subordinadas

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a la Constitución y a la ley y que los documentos tipo son una manifestación de dicha potestad. En consecuencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene la facultad de adoptar los documentos tipo, con fundamento en la potestad reglamentaria que le asignó el artículo 1º de la Ley 2022 de 2020.

Igualmente, en desarrollo de la función que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente conforme al artículo 2º del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia concretará la voluntad del legislador con la implementación, desarrollo, publicación, revisión y actualización de los documentos tipo, según el avance y aplicación que éstos vayan teniendo en los sectores en los cuales vienen siendo adoptados.

DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Alcance

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptaron los documentos tipo, consagran la regla de la 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.

(...)

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

(...)

No obstante, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

DECRETO 287 DE 2026 – Incidencia – Documentos tipo

Esta situación resulta particularmente relevante teniendo en cuenta que, los documentos tipo, al fijar reglas uniformes para las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública y otros sujetos obligados a su aplicación, pueden convertirse en barreras estructurales de acceso cuando no incorporan enfoques diferenciales, afectando la participación de poblaciones históricamente excluidas.

DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Selección abreviada de menor cuantía – Concurso de méritos – Requisitos habilitantes

Desde el punto de vista jurídico, uno de los aspectos que exige la modificación de los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados, corresponde a los requisitos habilitantes, los cuales han sido tradicionalmente diseñados bajo parámetros homogéneos que no consideran las condiciones particulares de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Tal como se señaló, el Decreto 287 de 2026 reconoce que la rigidez de estos requisitos puede impedir su participación efectiva, al punto de tornar inocuas otras medidas como el otorgamiento de puntajes adicionales. En consecuencia, los documentos tipo en las modalidades señaladas y en los sectores implementados, deben incorporar "(...) requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional", de tal manera que se eliminen barreras de entrada injustificadas sin comprometer la idoneidad del contratista, en aplicación del principio de igualdad material.

DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Concurso de méritos – Factores de evaluación



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De igual forma, resulta necesario ajustar los factores de evaluación para incluir el puntaje adicional previsto en el Decreto 287 de 2026, en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas conformados por esta población. Esto, considerando que el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026 establece que "(...) en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgaran un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de condiciones o documentos equivalentes" cuando se configuren las situaciones que allí se establecen, pero que "(...) en todo caso el puntaje adicional total y único a otorgar por este criterio será del dos por ciento (2%), sin que sean acumulables a afecto de la evaluación de la oferta (...)".

DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Ejecución contractual

Adicionalmente, en cuanto a la ejecución contractual, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, prevé la incorporación de condiciones especiales de sujeción orientadas a promover la inclusión laboral y la participación de personas con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de estas personas. En consecuencia, los documentos tipo deben contemplar cláusulas contractuales específicas que desarrollen estas obligaciones, previa evaluación de oportunidad y conveniencia, permitiendo que la política pública de inclusión se materialice durante la ejecución del contrato.

Conforme con lo anterior, la implementación efectiva del Decreto 287 de 2026 depende de la incorporación integral y coherente de sus disposiciones en los documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de manera que las acciones afirmativas previstas se traduzcan en transformaciones reales en el sistema de contratación pública y en la garantía del derecho a la igualdad material de las personas con discapacidad.

DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación

Considerando lo anterior, si bien es cierto que, el Decreto 287 de 2026 establece que rige a partir del día siguiente a su publicación, lo que determina su vigencia inmediata, su aplicación en el ámbito de los procesos sometidos a documentos tipo debe interpretarse de manera sistemática y armónica con el régimen legal que regula dichos instrumentos, esto es, lo señalado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y su desarrollo reglamentario a través de cada una de las Resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante las cuales, se han implementados documentos tipo. En efecto, dado que los documentos tipo contienen de manera obligatoria los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y los criterios de escogencia, las entidades estatales no cuentan con competencia para modificarlos o complementarlos de manera autónoma con el fin de incorporar directamente las disposiciones del Decreto en mención.

Permitir que cada entidad introduzca ajustes a los documentos tipo para dar aplicación

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

inmediata al Decreto 287 de 2026 implicaría desconocer la competencia exclusiva atribuida por el legislador a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Ley 2022 de 2020, así como la regla de inalterabilidad que rige estos documentos. Además, generaría una fragmentación del sistema de compra pública, afectando los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que procesos contractuales similares podrían regirse por condiciones distintas, dependiendo de la entidad que los adelante y la forma como incorporó las previsiones contenidas en el Decreto 287 de 2026 a los procesos de selección regidos por documentos tipo.

(...)

Adicionalmente, el propio Decreto 287 de 2026 en el artículo 1 que modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 al Decreto 1082 de 2015, reconoce esta necesidad al disponer que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente "(...) garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera", lo cual confirma que la operatividad de dichas disposiciones en el ámbito de los documentos tipo depende de su desarrollo por parte de esta entidad.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el ABC del Decreto 0287 de 2026 "Contratación pública inclusiva para personas con discapacidad" en donde se establece que "La aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo está sujeta a que Colombia Compra Eficiente realice los ajustes correspondientes en estos instrumentos", esto considerando que "(...) los documentos tipo requieren una adecuación técnica y normativa previa para incorporar las medidas del sistema de preferencias".

DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación – Necesidad de modificación – Agencia Nacional de Contratación Pública

En consecuencia, aunque de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 287 de 2026, este "(...) rige a partir del día siguiente a su publicación (...)", su aplicación en los procesos de contratación regidos por documentos tipo se encuentra condicionada a su incorporación formal en dichos instrumentos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, solo a partir de dicha incorporación mediante la modificación a los documentos tipo, es posible garantizar una aplicación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las medidas afirmativas previstas, sin desconocer la distribución de competencias establecida por el legislador ni la estructura normativa del sistema de compras y contratación pública.

En conclusión, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Modificación – Colombia Compra Eficiente

Finalmente, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentra trabajando en la incorporación de los criterios establecidos en el Decreto 287 de 2026 en los documentos tipo, lo que implica agotar el procedimiento previsto en la Resolución 160 de 2020 que establece el sistema para su revisión de estos documentos y la adopción de las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

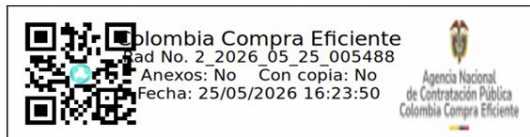
Mediante el agotamiento de una serie de actuaciones que implican, el análisis del Decreto en comento desde una perspectiva técnica, financiera y jurídica, generar versiones previas para comentarios de ciudadanos, entidades y grupos de interés, respuesta a las observaciones y un informe global, entre otras etapas, esta Agencia adoptará las modificaciones a los documentos tipo para adecuarlos al contenido del Decreto 287 de 2026 que modifica el 1082 de 2015. Este trabajo ya fue iniciado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y finalizará con la adopción del acto administrativo que modifica los documentos tipo luego de surtir el procedimiento señalado.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 25 de mayo de 2026

Señora
Sara Milena Núñez Aldana
Nunez_sara1993@gmail.com
Bogotá, Cundinamarca



Concepto C-589 de 2026

Tema: DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Adopción – Implementación / DOCUMENTOS TIPO – Sectores – Vigentes / DOCUMENTOS TIPO – Colombia Compra Eficiente – Facultad de estandarización / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Alcance / DECRETO 287 DE 2026 – Incidencia – Documentos tipo / DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Selección abreviada de menor cuantía – Concurso de méritos – Requisitos habilitantes / DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Concurso de méritos – Factores de evaluación / DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Ejecución contractual / DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación – Necesidad de modificación – Agencia Nacional de Contratación Pública / DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Modificación – Colombia Compra Eficiente

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_04_10_004898 y 1_2026_04_10_004907 (acumuladas)

Estimada Señora Núñez,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 10 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"... Se solicita a la Agencia pronunciarse de manera expresa sobre: i) la posibilidad de modificar factores de evaluación e incluir criterios diferenciales asociados al Decreto 287 de 2026; y ii) la actuación transitoria que deben adelantar las entidades mientras se expide la modificación formal de los documentos tipo."

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación Pública o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Es jurídicamente viable modificar los factores de evaluación e incluir criterios diferenciales asociados al Decreto 287 de 2026 en los procesos sometidos a documentos tipo y ¿qué actuaciones deben adelantar las entidades estatales mientras se expide la modificación formal de dichos documentos?

2. Respuesta:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, establece que 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. Así mismo, señala que, 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.

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

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". Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se expidió diversos grupos de documentos tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico y social, para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería, pero también, para la celebración de convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal y para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos documentos tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, concurso de méritos y contratación directa.

Ahora bien, como se explicó, la Ley 2022 de 2020 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

documentos tipo. De este modo, la intención del legislador fue otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general¹”. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que se entienda disminuida la potestad reglamentaria del presidente de la República².

En efecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1005 de 2008, expresó que “la justificación de esta asignación de regulación gradual consiste en que precisamente son los organismos administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa³, lo que implica que sean estos organismos quienes deban encargarse de aquello que la Corte ha denominado como “micro regulación de la ley”. Así mismo, en la Sentencia C-917 de 2002, señaló que “la imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente⁴”.

En este sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 1 la Ley 2022 de 2020, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación⁵, que se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

³ Ibidem

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-917 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ordenamiento jurídico, en particular en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, en el que se otorgó la función de:

“Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas” (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, el Decreto Ley le otorgó a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: “Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”⁶. De conformidad con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente es un ente rector, técnico y especializado en materia de contratación pública. De ahí que el Consejo de Estado le haya reconocido potestad regulatoria, en los siguientes términos:

“Se cuenta con una base jurídica mínima que apoya la competencia de [Colombia Compra Eficiente] para [la expedición de la Circular] pues se sabe que esa Agencia [...] se ubica dentro del sector descentralizado del orden nacional y cuenta dentro de su ámbito funcional con competencias atinentes a la materia de la contratación estatal, esto es, a la actividad administrativa vinculada a la provisión de bienes y/o servicios por cuenta del Estado [...] y ejerce una competencia de orientación y coordinación toda vez que tiene a su cargo la formulación de políticas públicas [...] y, concretamente, se le ha atribuido la competencia de “difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública [...]” potestad reguladora que, en todo caso, debe ejercerse conforme a la Ley y ajustada a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional”⁷.

Lo anterior fue reiterado por el Consejo de Estado, en la sentencia del 16 de agosto de 2017, en el expediente 56.166, en los siguientes términos:

⁶ Ver el Artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“Dígase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de suerte que no rivaliza con ésta o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos”⁸.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de la facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango, es decir, la Constitución y la ley. Esto en la medida que el ejercicio de esta facultad de regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite”⁹.

Conforme con lo anterior, mediante una interpretación sistemática de la normativa y jurisprudencia citada es posible concluir que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene facultad de regulación de la actividad contractual pública, lo que implica la potestad para expedir normas de carácter técnico subordinadas a la Constitución y a la ley y que los documentos tipo son una manifestación de dicha potestad. En consecuencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene la facultad de adoptar los documentos tipo, con fundamento en la potestad reglamentaria que le asignó el artículo 1º de la Ley 2022 de 2020.

Igualmente, en desarrollo de la función que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente conforme al artículo 2º del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia concretará la voluntad del legislador con la implementación, desarrollo, publicación, revisión y actualización de los

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

⁹Ibidem.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

documentos tipo, según el avance y aplicación que éstos vayan teniendo en los sectores en los cuales vienen siendo adoptados.

En este contexto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, una vez conoció el decreto desde su expedición, inició las labores de análisis y planeación orientadas a la modificación de los documentos tipo vigentes en los diferentes sectores y subsectores. Este proceso implica una importante carga administrativa y presupuestal para lograr su adecuada actualización, por lo cual se tomará un tiempo prudencial que permita dar cumplimiento integral a lo dispuesto en el referido decreto. No obstante, la Agencia dispondrá todos sus esfuerzos para adelantar este trabajo en el menor tiempo posible y garantizará la divulgación oportuna de cada etapa del proceso de modificación, tanto a las entidades estatales como a la ciudadanía en general.

ii. Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptaron los documentos tipo, consagran la regla de la 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". En esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse de forma irrestricta a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 tipo 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.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha sido recogido no solo en la contratación estatal sino además en la normativa antitrámites; pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

Otro aspecto sobre el principio que inalterabilidad que debe destacarse es que, sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían sus características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es "Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia"¹⁰. Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

De otra parte, a la luz de los objetivos perseguidos, si la normativa permitiera la alteración de todo el documento tipo, sería imposible verificar en la práctica las ventajas perseguidas por el legislador. Así, por ejemplo, si cada autoridad pudiese rediseñar por completo el documento, la transparencia del sistema de compras públicas no sería mayor con la introducción de la estandarización de documentos. De similar manera, bajo la hipótesis de trabajo referida, las entidades podrían modificar todo el contenido del pliego,

¹⁰ Diccionario de la Real Academia Española, versión online disponible en: <https://dle.rae.es/est%C3%A1ndar>, consultado el 2 de junio de 2020.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

retornando a una de las prácticas que se buscó eliminar: la elaboración de “pliegos saastre”, que eliminan la competencia. En ese orden, si se permite ilimitadamente introducir ajustes, las entidades estatales podrían reintroducir los sesgos interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

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

No obstante, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris -[texto de ejemplo]- deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no podrán incluirse o modificarse 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 tal sentido, estos solo se podrán modificar respecto a aquellos contenidos que el mismo documento tipo lo permita.

iii. La Ley 2022 de 2020 no solo atribuye la competencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo, sino que define expresamente su contenido, al disponer que en estos “(...) se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales”. De esta manera, el legislador concentró en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la definición de los elementos estructurales de los procesos de selección, con el propósito de garantizar la estandarización, la



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

transparencia, la selección objetiva y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Concretamente, la competencia prevista en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, se ejerció mediante la expedición de la Resolución 160 de 2020 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", así como con la expedición de múltiples resoluciones –señaladas en el numeral i de este concepto– mediante las cuales se adoptaron documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en diferentes modalidades de selección y sectores, en las cuales, además, se reitera el carácter obligatorio de estos documentos y se establecen reglas específicas para su aplicación.

En este sentido, las resoluciones mediante las cuales la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptó documentos tipo, consolidan un sistema de contratación estandarizado –en las modalidades y sectores adoptados– en el que las entidades estatales obligadas a la aplicación deben sujetarse de manera estricta a las condiciones definidas en dichos instrumentos, particularmente en lo relacionado con requisitos habilitantes, factores de evaluación y sistemas de ponderación.

Lo dispuesto en el párrafo precedente, es consecuente con lo desarrollado en el punto tres (iii) de la parte considerativa de este concepto. En este se indicó que, sobre los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, recae la regla de inalterabilidad.

Considerando lo anterior, si bien es cierto que, el Decreto 287 de 2026 establece que rige a partir del día siguiente a su publicación, lo que determina su vigencia inmediata, su aplicación en el ámbito de los procesos sometidos a documentos tipo debe interpretarse de manera sistemática y armónica con el régimen legal que regula dichos instrumentos, esto es, lo señalado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y su desarrollo reglamentario a través de cada una de las Resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante las cuales, se han implementados documentos tipo. En efecto, dado que los documentos tipo contienen de manera obligatoria los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y los criterios de escogencia, las entidades estatales no cuentan



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

con competencia para modificarlos o complementarlos de manera autónoma con el fin de incorporar directamente las disposiciones del Decreto en mención.

Permitir que cada entidad introduzca ajustes a los documentos tipo para dar aplicación inmediata al Decreto 287 de 2026 implicaría desconocer la competencia exclusiva atribuida por el legislador a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Ley 2022 de 2020, así como la regla de inalterabilidad que rige estos documentos. Además, generaría una fragmentación del sistema de compra pública, afectando los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que procesos contractuales similares podrían regirse por condiciones distintas, dependiendo de la entidad que los adelante y la forma como incorporó las previsiones contenidas en el Decreto 287 de 2026 a los procesos de selección regidos por documentos tipo.

Desde una perspectiva técnica, los documentos tipo constituyen un sistema integral y articulado, en el cual los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y las condiciones contractuales se encuentran interrelacionados. En consecuencia, la incorporación aislada de modificaciones podría generar inconsistencias o desajustes en su aplicación, afectando la coherencia del proceso contractual. Por esta razón, la Ley 2022 de 2020 prevé que su adopción y actualización se realice mediante procedimientos estructurados, coordinados y participativos, a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, quien cuenta con la capacidad técnica para garantizar la adecuada integración de las nuevas disposiciones, como por ejemplo el Decreto 287 de 2026.

Adicionalmente, el propio Decreto 287 de 2026 en el artículo 1 que modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 al Decreto 1082 de 2015, reconoce esta necesidad al disponer que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente "(...) garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera", lo cual confirma que la operatividad de dichas disposiciones en el ámbito de los documentos tipo depende de su desarrollo por parte de esta entidad.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el ABC del Decreto 0287 de 2026 "Contratación pública inclusiva para personas con discapacidad" en



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

donde se establece que “La aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo está sujeta a que Colombia Compra Eficiente realice los ajustes correspondientes en estos instrumentos”, esto considerando que “(...) los documentos tipo requieren una adecuación técnica y normativa previa para incorporar las medidas del sistema de preferencias”.

En consecuencia, aunque de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 287 de 2026, este “(...) rige a partir del día siguiente a su publicación (...)”, su aplicación en los procesos contratación regidos por documentos tipo se encuentra condicionada a su incorporación formal en dichos instrumentos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, solo a partir de dicha incorporación mediante la modificación a los documentos tipo, es posible garantizar una aplicación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las medidas afirmativas previstas, sin desconocer la distribución de competencias establecida por el legislador ni la estructura normativa del sistema de compras y contratación pública.

En conclusión, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

Finalmente, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentra trabajando en la incorporación de los criterios establecidos en el Decreto 287 de 2026 en los documentos tipo, lo que implica agotar el procedimiento previsto en la Resolución 160 de 2020 que establece el sistema para su revisión de estos documentos y la adopción de las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

Mediante el agotamiento de una serie de actuaciones que implican, el análisis del Decreto en comento desde un perspectiva técnica, financiera y jurídica, generar versiones previas para comentarios de ciudadanos, entidades y grupos de interés, respuesta a las observaciones y un informe global, entre

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

otras etapas, esta Agencia adoptará las modificaciones a los documentos tipo para adecuarlos al contenido del Decreto 287 de 2026 que modifica el 1082 de 2015. Este trabajo ya fue iniciado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y finalizará con la adopción del acto administrativo que modifica los documentos tipo luego de surtir el procedimiento señalado.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El 22 de julio de 2020 se sancionó la Ley 2022, por medio de la cual se modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. El objetivo de la modificación consiste en que los documentos tipo sean un referente obligatorio en la elaboración de cualquier pliego de condiciones y no solo en los relacionados con procesos de obra pública. De igual manera, busca que el contrato estatal pueda ser utilizado racionalmente como instrumento de ejecución de los recursos públicos, para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la comunidad¹¹.

La norma establece que 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 Pública¹². Así mismo, señala que, dentro de estos documentos tipo se

¹¹ Gaceta del Congreso No. 733 del 2018. Pág. 19

¹² Ley 2022 de 2020: "Artículo 1. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

"Artículo 4º. Adiciónese el siguiente 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

Por su parte, indica que, 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 tendrán 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.

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

La norma señala que, 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 e ingeniería para obras, que llevan a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir, aquellas entidades estatales mencionadas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993¹³. Esto significa, de una parte, que dichos documentos tipo tienen como fin servir como fuente

En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”.

¹³ Ley 80 de 1993. “Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos [...]”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obligatoria para la elaboración de los pliegos de condiciones y, de otra, que los documentos tipo adoptados por la Agencia son obligatorios por expreso mandato del legislador para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993.

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". Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se expidió diversos grupos de documentos tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico y social, para interventoría y consultoría de estudios de ingeniería, pero también, para la celebración de convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal y para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. De conformidad con las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estos documentos tipo se han expedido para las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, concurso de méritos y contratación directa.

Concretamente, con fundamento en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió los siguientes documentos tipo que se encuentran vigentes:

i. Sector de Infraestructura de Transporte:

Resolución 456 del 10 de septiembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 4 de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020".

Resolución 463 del 10 de septiembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 3 de los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 241 de 2020".

Resolución 464 del 10 de septiembre de 2024: "Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura de transporte adelantados bajo la modalidad de mínima cuantía".

Resolución 725 del 19 de diciembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 3 de los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 326 de 2022”.

Resolución 726 del 19 de diciembre de 2024: “Por la cual se adopta la versión 2 de los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la consultoría de ingeniería de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 193 de 2021”.

ii. Sector de Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento Básico:

Resolución 248 del 1 de diciembre 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"

Resolución 249 del 1 de diciembre 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 de llave en mano".

Resolución 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”.

iii. Sector de Infraestructura Social:

i) Resolución 539 del 21 de agosto de 2015 "Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte - versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda".

ii) Resolución 540 del 21 de agosto de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

iii) Resolución 541 del 21 de agosto de 2025 "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

iv) Resolución 952 del 15 de diciembre de 2025 "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 social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda".

v) Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025 "Por la cual se adopta la versión - 2 de los documentos tipo transversales para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, los documentos tipo complementarios para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social relacionados con el sector educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda y se deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023".

iv. Documentos tipo para la contratación directa de convenios solidarios:

Resolución 358 del 30 de junio de 2023 "Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal".

v. Documentos tipo de gestión catastral:

Resolución 269 del 16 de diciembre 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".

Las resoluciones señaladas reiteran el alcance de la obligatoriedad de los documentos tipo en la materia y establecen parámetros obligatorios para las entidades estatales obligadas a su aplicación, siempre que las actividades que se contraten estén incluidas en la "Matriz - Experiencia", de acuerdo con el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

documento tipo a aplicar. Así, para determinar el ámbito de aplicación de los documentos tipo debe acudir a la “Matriz – Experiencia”, en la que se contemplan las clases de obra aplicables al sector, sean de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico o infraestructura social.

ii. La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁴ y el Consejo de Estado¹⁵ coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

- 1. Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley deje espacios de regulación que necesitan llenarse para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva¹⁶;
- 2. Finalidad:** tiene que ver con el contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, está asociado al respeto del principio de supremacía normativa pues, el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución¹⁷.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Sierra Porto.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹⁶ Al respecto, el Congreso puede dictar normas minuciosamente detalladas, en cuyo caso no será necesaria la expedición de decretos reglamentarios; o puede limitarse a dictar una ley de contenidos generales y dejar al Gobierno nacional la potestad de completar todos los aspectos que sean necesarios para su correcta ejecución. Por su parte, no puede el presidente saturar el ordenamiento, reglamentando lo que ya ha sido objeto de reglamentación por el legislador, pues si se repite con exactitud el contenido de las normas reglamentadas se violaría el principio conocido como “prohibición de tautología legal”. Ver Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de febrero de 2014. Rad. 11001-03-27-000-2011-00023-00(18973). C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

¹⁷ De acuerdo con la Sentencia C-037 de 2000, si bien la Constitución Política no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, pues busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los límites de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas¹⁸ explica ciertas limitaciones en el ejercicio de esta competencia:

1. La potestad reglamentaria se restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.
2. El presidente no podrá establecer por vía de decreto reglamentario una excepción, aun cuando la misma fuera supuestamente temporal, sin que previa y expresamente el legislador lo hubiere autorizado para ello y fijado un límite temporal específico.
3. Cualquier determinación sobre la vigencia de las leyes sólo puede definirla el propio legislador.
4. El ejercicio de la potestad reglamentaria no debe sobrepasar ni invadir la competencia del Congreso de la República, en el sentido de que el reglamento no puede desfigurar la situación regulada por la ley ni hacerla nugatoria.
5. La potestad reglamentaria no puede incluir requisitos adicionales a los previstos en la ley, y el Gobierno no puede desconocer la Constitución ni el contenido o las pautas trazadas en la ley ni reglamentar normas que no ejecuta la administración.

Como se explicó en acápites anteriores, la Ley 2022 de 2020 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De este modo, la intención del legislador fue otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública.

¹⁸ Ver entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C-162 de 2008; C-823 de 2011; C-810 de 2014. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 21 de octubre de 2010. Rad. 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05). C.P. Alfonso Vargas Rincón; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015. Rad. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general¹⁹”. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que se entienda disminuida la potestad reglamentaria del presidente de la República²⁰.

En efecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1005 de 2008, expresó que “la justificación de esta asignación de regulación gradual consiste en que precisamente son los organismos administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa²¹, lo que implica que sean estos organismos quienes deban encargarse de aquello que la Corte ha denominado como “micro regulación de la ley”. Así mismo, en la Sentencia C-917 de 2002, señaló que “la imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente²²”.

En este sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 1 la Ley 2022 de 2020, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación²³, que se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en particular en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, en el que se otorgó la función de:

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

²¹ Ibidem

²² Corte Constitucional, Sentencia C-917 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²³ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas” (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, el Decreto Ley le otorgó a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: “Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”²⁴. De conformidad con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente es un ente rector, técnico y especializado en materia de contratación pública. De ahí que el Consejo de Estado le haya reconocido potestad regulatoria, en los siguientes términos:

“Se cuenta con una base jurídica mínima que apoya la competencia de [Colombia Compra Eficiente] para [la expedición de la Circular] pues se sabe que esa Agencia [...] se ubica dentro del sector descentralizado del orden nacional y cuenta dentro de su ámbito funcional con competencias atinentes a la materia de la contratación estatal, esto es, a la actividad administrativa vinculada a la provisión de bienes y/o servicios por cuenta del Estado [...] y ejerce una competencia de orientación y coordinación toda vez que tiene a su cargo la formulación de políticas públicas [...] y, concretamente, se le ha atribuido la competencia de “difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública [...]” potestad reguladora que, en todo caso, debe ejercerse conforme a la Ley y ajustada a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional”²⁵.

Lo anterior fue reiterado por el Consejo de Estado, en la sentencia del 16 de agosto de 2017, en el expediente 56.166, en los siguientes términos:

“Díjase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de suerte que no rivaliza con ésta

²⁴ Ver el Artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

²⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos²⁶.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de la facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango, es decir, la Constitución y la ley. Esto en la medida que el ejercicio de esta facultad de regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite²⁷.”

Conviene reiterar que, conforme con lo manifestado por el Consejo de Estado²⁸, la facultad que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para regular aspectos técnicos en el marco de las competencias que le fueron otorgadas por el Decreto Ley 4170 de 2011, como es el caso del desarrollo e implementación de documentos tipo, no implica modificar el esquema constitucional establecido para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional:

“(…) para la Sala resulta claro que con el Decreto-Ley 4170 de 2011 el legislador extraordinario no quiso modificar –como en efecto no lo hizo– el esquema de producción normativa establecido en la Constitución Política y, por lo mismo, las funciones asignadas a Colombia Compra Eficiente guardan una estricta lógica de jerarquía normativa respecto de las facultades reglamentarias reservadas al presidente de la República y, por supuesto, respecto de los lineamientos legislativos. No podría considerarse que con el Decreto-Ley mencionado se distribuyeron las competencias reglamentarias entre el presidente de la República y la nueva agencia, asignando a

²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

²⁷Ibidem.

²⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esta última todo aquello relativo a la contratación del Estado. Por el contrario, lo que resulta evidente es que el presidente de la República cuenta ahora con una entidad especializada que lo apoya técnicamente tanto en la formulación de una política pública en materia de compras y contratación pública, como en su labor de producción normativa, sin que por ello se desprenda de las normas pertinentes alguna suerte de escisión de las facultades. Adicionalmente, las funciones asignadas a la Agencia, si bien pueden comportar una facultad de regulación de la actividad contractual pública, ella debe ser ejercida con sometimiento al esquema jerárquico normativo del sistema jurídico, por lo que deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados constitucionales, legales y a la reglamentación expedida por el presidente de la República²⁹. (Subrayado fuera del texto)

El anterior pronunciamiento fue proferido por parte del Consejo de Estado al estudiar la legalidad del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, respecto de la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados y especializados, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, los documentos tipo. Al respecto, el Alto Tribunal consideró que esta competencia carecía de sustento normativo desde el punto de vista reglamentario por cuanto el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 confirió al Gobierno Nacional la facultad de fijar con fuerza vinculante, "las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales" para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, sin hacer referencia a la adopción de otro tipo de contratos o modalidades.

De igual manera, aclaró que en el marco normativo en el cual fue expedido el Decreto 1510 de 2013 no se contaba con la facultad legal por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados para ninguna modalidad de contratación con efectos obligatorios para las entidades públicas, salvo el evento señalado en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, la expedición de la presente resolución se fundamenta en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 que brinda el sustento normativo para la adopción de los documentos tipo. Esto con el fin de que la Agencia, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites

²⁹ Ibidem.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecidos en la ley citada acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad.

Por lo tanto, a diferencia de lo establecido en el numeral 3 del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, esta reglamentación cuenta con un sustento jurídico suficiente, dado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y permite a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente concretar y aterrizar la voluntad del legislador mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Mediante una interpretación sistemática de la normativa y jurisprudencia citada es posible concluir que esta Agencia tiene facultad de regulación de la actividad contractual pública, lo que implica la potestad para expedir normas de carácter técnico subordinadas a la Constitución y a la ley y que los documentos tipo son una manifestación de dicha potestad. En consecuencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tiene la facultad de adoptar los documentos tipo, con fundamento en la potestad reglamentaria que le asignó el artículo 1º de la Ley 2022 de 2020.

Igualmente, en desarrollo de la función que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente conforme al artículo 2º del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia concretará la voluntad del legislador con la implementación, desarrollo, publicación, revisión y actualización de los documentos tipo, según el avance y aplicación que éstos vayan teniendo en los sectores en los cuales vienen siendo adoptados.

iii. Todas las resoluciones³⁰ expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptaron los documentos tipo, consagran la regla de la 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

³⁰ En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 248 de 2020, 249 de 2020, 269 de 2020, 219 de 2021, 220 de 2021, 392 de 2021, 454 de 2021, 333 de 2022, 358 de 2023, 798 de 2023, 456 de 2024, 463 de 2024, 464 de 2024, 725 de 2024, 726 de 2024, entre otras.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 tipo 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 contratación³¹. 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.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha sido recogido no solo en la contratación estatal³² sino además en

³¹ En torno a las potestades regladas, García de Enterría y Ramón Fernández manifiestan: "El ejercicio de las potestades regladas reduce a la Administración a la constatación (accertamento, en el expresivo concepto italiano) del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente [...] La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997. pp. 444-445)

³² El artículo 25, numeral 1º de la Ley 80 de 1993 establece que "En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la normativa antitrámites³³; pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

Otro aspecto sobre el principio de inalterabilidad que debe destacarse es que, sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían sus características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es "Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia"³⁴. Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

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

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

de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones".

³³ En efecto, el artículo 5 del Decreto 019 de 2012 prevé lo siguiente: "Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas".

³⁴ Diccionario de la Real Academia Española, versión online disponible en: <https://dle.rae.es/est%C3%A1ndar>, consultado el 2 de junio de 2020.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

No obstante, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris -[texto de ejemplo]- deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

Debe indicarse que, la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo, también se encuentra consagrada de forma expresa en el documento base. Así, en el aparte sobre las normas de interpretación del pliego de condiciones, el literal I del numeral 1.17 del pliego tipo de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte dispone lo siguiente: *"Los Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris"*.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no podrán incluirse o modificarse 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 tal sentido, estos solo se podrán modificar respecto a aquellos contenidos que el mismo documento tipo lo permita.

Esta regla de inalterabilidad *también aplica a los formatos, formularios, anexos y matrices* implementados junto con el "Documento Base", los cuales deben usarse en el procedimiento de contratación. Estos, al igual que el "Documento Base", contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.

Con todo, la regla de inalterabilidad de los documentos tipo debe armonizarse con principios de orden constitucional, especialmente con el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política. La interpretación armónica de tales principios, a juicio de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Agencia Nacional de Contratación Pública, impide que la entidad que adelanta el proceso contractual le rinda culto a las "formas", pues, en últimas, el deber que le asiste es el de tener en cuenta y aplicar los aspectos sustanciales de los documentos tipo, sin distingo de la formalidad de la que se sirva para ello los actores de la contratación pública.

En relación con el principio constitucional *sub examine*, la Corte Constitucional explica que "(...) por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas"³⁵.

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

iv. De acuerdo con la memoria justificativa del Decreto 287 del 19 de marzo de 2026³⁶, históricamente las Personas con Discapacidad han enfrentado mayores tasas de desempleo y barreras de acceso al mercado. Aunque leyes previas como la Ley 1618 de 2013, ordenaban un sistema de preferencias para estas personas, la regulación anterior –el Decreto 392 de 2018–, se limitaba a medidas aisladas de puntaje que no garantizaban una participación equitativa desde el inicio de los procesos contractuales. Esto fue ratificado por el Consejo de Estado³⁷ que mediante una acción de cumplimiento declaró el incumplimiento del deber de reglamentar integralmente el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 y ordenó al Gobierno Nacional expedir la regulación necesaria para hacer efectivo el sistema

³⁵ Cita tomada de la providencia del 20 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A, dentro del expediente 47001-23-33-000-2018-00035-01 (63.854), cuya ponente fue Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁶ Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. Y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación".

³⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, del 12 de diciembre de 2024 (Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez)



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de preferencias en favor de las personas con discapacidad, sus emprendimientos y empresas que las contratan.

En este sentido, la parte considerativa del Decreto 287 de 2026, indica que la Ley Estatutaria 1618 del 2013 establece un conjunto de medidas en favor de las personas con discapacidad, "(...) dentro de las que se destacan las contenidas en el numeral 1, que establece el deber del Gobierno Nacional de reglamentar una puntuación adicional en procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para i) las empresas que tengan personas con discapacidad y para ii) las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores, así como también la contenida en el numeral 7, que demanda del Gobierno Nacional reglamentar la implementación de un sistema de preferencias en favor de empleadores de personas con discapacidad aplicable a procesos de selección y celebración de contratos; y la consagrada en el numeral 8, que demanda de los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales fijar mediante decreto reglamentario la implementación de un sistema de preferencias en favor de las personas con discapacidad aplicable a procesos de selección de contratistas (...)".

En virtud de lo exigido por los numerales uno (1), siete (7) y ocho (8) del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, fue expedido el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018³⁸, mediante el cual se adicionan los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. al Decreto 1082 de 2015. El primero de estos artículos, reglamenta parcialmente el numeral 1 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, estableciendo que, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1 %) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones en los procesos de licitación pública y concurso de méritos, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal. Sin embargo, de acuerdo con la parte considerativa del Decreto 287 de 2026 esta regulación favorece "(...) única y exclusivamente a las empresas que vinculan personas con discapacidad en su planta de personal, omitiendo el favorecimiento que debía reglamentarse en favor de las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores, tal y como lo dispuso el numeral 1 de la norma referida".

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015, de

³⁸ "Por el cual se reglamentan los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acuerdo con su literalidad, reglamenta los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, en la medida en que establece los sistemas de preferencias a los que hacen referencia dichos numerales, pero los reduce a la aplicación de la metodología de desempate consagrada en el artículo 2.2.1.2.4.2.8. de ese mismo Decreto. No obstante, de acuerdo con la parte motiva del Decreto 287 de 2026 "(...) se omite el favorecimiento de las propuestas presentadas por los oferentes que sean personas con discapacidad, como lo exige el numeral 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013.

En consecuencia, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en el Decreto 287 de 2026, la Ley 1618 de 2013 carece de reglamentación concreta sobre los aspectos señalados, que no fueron cubiertos por las disposiciones que para el efecto desarrolló el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018. Por lo tanto, mediante la expedición del mencionado decreto, en aplicación directa de la Constitución Política y para que exista una igualdad material para las personas con discapacidad, este pretende subsanar la falta de acciones afirmativas del Decreto 392 de 2018, modificando los artículos 2.2.1.2.4.2.6, 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015. Entre otros, para efectos de este concepto, resulta pertinente referirse a las siguientes modificaciones:

i). El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.6. Del Decreto 1082 de 2015, incorporando la definición de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, con el propósito de adoptar medidas afirmativas que incentiven las personas en condición de discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

ii). El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7. del Decreto 1082 de 2015, estableciendo un Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad en el Sistema de Compras y Contratación Pública, mediante medidas afirmativas, que deben adoptar las Entidades Estatales en sus Procesos de Contratación, para promover condiciones efectivas de igualdad para estas personas, corregir barreras estructurales de acceso y fomentar su participación como proponentes, contratistas o integrantes de la cadena de valor.

iii). El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. del Decreto 1082 de 2015, disponiendo que todas las entidades que manejen recursos públicos están obligadas a garantizar la accesibilidad para personas con discapacidad en sus procesos de contratación.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iv). El artículo 1, modifica el 2.2.1.2.4.2.7.2. del Decreto 1082 de 2015. De esta forma, se consagra que, en la planeación contractual, las Entidades Estatales deben implementar acciones concretas para promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, asegurando igualdad de oportunidades en los procesos de contratación pública. Esto implica diseñar mecanismos que eliminen barreras de acceso y fomenten una participación más inclusiva desde las etapas iniciales del proceso.

v). El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015, incorporando criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad en la habilitación, como parte del sistema de preferencias para esta población en la contratación pública que impone reglamentar la Ley 1618 de 2013. Este aspecto considerando que "(...) es necesario flexibilizar los requisitos habilitantes de los procesos de contratación para facilitar la participación de las personas con discapacidad, debido a que sin esto el puntaje que también regula el presente Decreto (287 de 2026) se vuelve inocuo porque no se podría aplicar si las personas con discapacidad no superan el primer filtro, que resulta de la aplicación de los requisitos habilitantes que pueden resultar un impedimento para la posterior evaluación de su oferta y que pueda tener efectividad el puntaje"³⁹.

vi) El artículo 1, modifica el artículo 2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015. Así, se establece un puntaje adicional en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones o documentos equivalentes, para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos que adelanten las entidades estatales, cuando se configuren las situaciones previstas en ese artículo.

vii) El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. del Decreto 1082 de 2015, indicando condiciones especiales de sujeción en favor de personas con discapacidad, que deberán incluir las entidades estatales como obligación contractual en los documentos del proceso, previo análisis de oportunidad y conveniencia.

³⁹ Parte considerativa del Decreto 287 de 2026.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

viii) El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.6. del Decreto 1082 de 2015, incluyendo que, las Entidades Estatales propenderán por la contratación de personas con discapacidad mediante la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, de acuerdo con su planeación contractual, disponibilidad presupuestal y las necesidades del servicio.

ix). El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 del Decreto 1082 de 2015. La modificación dispone que, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en favor de las Personas con Discapacidad se incorporen a los documentos e instrumentos que genera.

Finalmente, el artículo 2 del Decreto 287 de 2026 establece las vigencias y derogatorias, en los siguientes términos: “El presente Decreto rige a partir del día siguiente a su publicación, modifica los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. Y 2.2.1.2.4.2.8. de la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

v. De acuerdo con el desarrollo del numeral precedente, la expedición del Decreto 287 de 2026 introduce un conjunto de prerrogativas dirigidas a garantizar la igualdad material de las personas con discapacidad, en desarrollo de la Ley 1618 de 2013 y del mandato constitucional de no discriminación, lo que impone la necesidad de una adecuación de los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Esta situación resulta particularmente relevante teniendo en cuenta que, los documentos tipo, al fijar reglas uniformes para las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública y otros sujetos obligados a su aplicación, pueden convertirse en barreras estructurales de acceso cuando no incorporan enfoques diferenciales, afectando la participación de poblaciones históricamente excluidas.

Desde el punto de vista jurídico, uno de los aspectos que exige la modificación de los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados, corresponde a los requisitos habilitantes, los cuales han sido



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

tradicionalmente diseñados bajo parámetros homogéneos que no consideran las condiciones particulares de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Tal como se señaló, el Decreto 287 de 2026 reconoce que la rigidez de estos requisitos puede impedir su participación efectiva, al punto de tornar inocuas otras medidas como el otorgamiento de puntajes adicionales. En consecuencia, los documentos tipo en las modalidades señaladas y en los sectores implementados, deben incorporar "(...) requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional"⁴⁰, de tal manera que se eliminen barreras de entrada injustificadas sin comprometer la idoneidad del contratista, en aplicación del principio de igualdad material.

Así, los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos deben ser modificados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para incluir la reciente modificación al artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015. Lo anterior implica que, además de los requisitos habilitantes diferenciales previstos para Mipymes y emprendimientos y empresas de mujeres, se incluyan los dispuestos en el Decreto 287 de 2026 en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

De igual forma, resulta necesario ajustar los factores de evaluación para incluir el puntaje adicional previsto en el Decreto 287 de 2026, en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas conformados por esta población. Esto, considerando que el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026 establece que "(...) en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgaran un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos

⁴⁰ Artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026: "Incorporación de criterios habilitantes diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos adelantados por entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán establecer requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional.

Estos requisitos deberán estructurarse garantizando el cumplimiento adecuado del objeto contractual, teniendo en cuenta el alcance de las obligaciones y el principio de proporcionalidad. En desarrollo de lo anterior, se deberán establecer condiciones habilitantes diferenciadas o ajustadas que, sin comprometer los fines del contrato, faciliten el acceso de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

(...)"



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecidos en los Pliegos de condiciones o documentos equivalentes” cuando se configuren las situaciones que allí se establecen, pero que “(...) en todo caso el puntaje adicional total y único a otorgar por este criterio será del dos por ciento (2%), sin que sean acumulables a afecto de la evaluación de la oferta (...)”.

Esta incorporación debe realizarse de manera estandarizada en los documentos tipo de licitación pública y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, considerando que, actualmente en estos se señala como factor de ponderación un puntaje máximo de un (1) punto por la vinculación de personas con discapacidad, evento este que, con la modificación realizada por el Decreto 287 de 2026 debe ajustarse.

De esta forma, la modificación del artículo 1 del Decreto 287 de 2026 al artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, incide en el ajuste del puntaje que se otorga en los documentos tipo de licitación pública y concurso de méritos por la incorporación de personas con discapacidad, en donde además, se amplía el ámbito de aplicación a emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Además, la modificación señalada incide en el formato que actualmente se encuentra previsto en los documentos tipo para acreditar esta condición, por lo que se debe definir con claridad los mecanismos de acreditación y verificación, con el fin de evitar discrecionalidades y garantizar la transparencia del proceso.

Adicionalmente, en cuanto a la ejecución contractual, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, prevé la incorporación de condiciones especiales de sujeción orientadas a promover la inclusión laboral y la participación de personas con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de estas personas. En consecuencia, los documentos tipo deben contemplar cláusulas contractuales específicas que desarrollen estas obligaciones, previa evaluación de oportunidad y conveniencia, permitiendo que la política pública de inclusión se materialice durante la ejecución del contrato.

Conforme con lo anterior, la implementación efectiva del Decreto 287 de 2026 depende de la incorporación integral y coherente de sus disposiciones en los documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de manera que las acciones afirmativas previstas se



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

traduzcan en transformaciones reales en el sistema de contratación pública y en la garantía del derecho a la igualdad material de las personas con discapacidad.

vi. Los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente constituyen instrumentos de obligatorio cumplimiento que estructuran de manera integral los procesos de selección contractual. Tal como se estableció en el punto i. de este concepto, esta naturaleza vinculante tiene fundamento directo en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, en la que se establece que, los documentos tipo serán obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP.

En este sentido, la Ley 2022 de 2020 no solo atribuye la competencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo, sino que define expresamente su contenido, al disponer que en estos "*(...) se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales*". De esta manera, el legislador concentró en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la definición de los elementos estructurales de los procesos de selección, con el propósito de garantizar la estandarización, la transparencia, la selección objetiva y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta competencia se ejerce mediante la expedición de actos administrativos de carácter general –resoluciones– a través de las cuales, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adopta los documentos tipo.

Conforme con el contenido de la Ley 2022 de 2022, la jurisprudencia ha determinado que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ejerce una potestad regulatoria de naturaleza subordinada (*secundum legem*) de carácter técnico especializado, que le permite desarrollar, implementar y actualizar instrumentos como los documentos tipo, con el fin de concretar la voluntad del legislador en aspectos técnicos de la contratación pública. No obstante, dicha potestad debe ejercerse en armonía con la Constitución, la ley y los decretos reglamentarios, sin invadir competencias superiores ni desbordar los límites de la regulación técnica.

Concretamente, la competencia prevista en el artículo 1 de la Ley 2022



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de 2020, se ejerció mediante la expedición de la Resolución 160 de 2020 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", así como con la expedición de múltiples resoluciones –señaladas en el numeral i de este concepto– mediante las cuales se adoptaron documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en diferentes modalidades de selección y sectores, en las cuales, además, se reitera el carácter obligatorio de estos documentos y se establecen reglas específicas para su aplicación.

En este sentido, las resoluciones mediante las cuales la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptó documentos tipo, consolidan un sistema de contratación estandarizado –en las modalidades y sectores adoptados– en el que las entidades estatales obligadas a la aplicación deben sujetarse de manera estricta a las condiciones definidas en dichos instrumentos, particularmente en lo relacionado con requisitos habilitantes, factores de evaluación y sistemas de ponderación.

Lo dispuesto en el párrafo precedente, es consecuente con lo desarrollado en el punto tres (iii) de este concepto. En este se indicó que, sobre los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, recae la regla de inalterabilidad, en virtud de la cual, las entidades estatales obligadas a su aplicación no pueden modificar ni adicionar los requisitos habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia ni los criterios de evaluación previstos en ellos, salvo en aquellos aspectos expresamente habilitados entre corchetes y resaltados en gris. Esta regla encuentra sustento tanto en el mandato legal de obligatoriedad contenido en la Ley 2022 de 2020, como en su desarrollo reglamentario y en las disposiciones contenidas en los propios documentos tipo, y constituye una manifestación del carácter reglado de la actividad contractual, limitando la discrecionalidad de las entidades con el fin de evitar prácticas restrictivas de la competencia, como los denominados "pliegos sastré", y garantizar la uniformidad del sistema.

Considerando lo anterior, si bien es cierto que, el Decreto 287 de 2026 establece que rige a partir del día siguiente a su publicación, lo que determina su vigencia inmediata, su aplicación en el ámbito de los procesos sometidos a documentos tipo debe interpretarse de manera sistemática y armónica con el régimen legal que regula dichos instrumentos, esto es, lo señalado en el artículo



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1 de la Ley 2022 de 2020 y su desarrollo reglamentario a través de cada una de las Resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante las cuales, se han implementados documentos tipo. En efecto, dado que los documentos tipo contienen de manera obligatoria los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y los criterios de escogencia, las entidades estatales no cuentan con competencia para modificarlos o complementarlos de manera autónoma con el fin de incorporar directamente las disposiciones del Decreto en mención.

Permitir que cada entidad introduzca ajustes a los documentos tipo para dar aplicación inmediata al Decreto 287 de 2026 implicaría desconocer la competencia exclusiva atribuida por el legislador a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Ley 2022 de 2020, así como la regla de inalterabilidad que rige estos documentos. Además, generaría una fragmentación del sistema de compra pública, afectando los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que procesos contractuales similares podrían regirse por condiciones distintas, dependiendo de la entidad que los adelante y la forma como incorporó las previsiones contenidas en el Decreto 287 de 2026 a los procesos de selección regidos por documentos tipo.

Desde una perspectiva técnica, los documentos tipo constituyen un sistema integral y articulado, en el cual los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y las condiciones contractuales se encuentran interrelacionados. En consecuencia, la incorporación aislada de modificaciones podría generar inconsistencias o desajustes en su aplicación, afectando la coherencia del proceso contractual. Por esta razón, la Ley 2022 de 2020 prevé que su adopción y actualización se realice mediante procedimientos estructurados, coordinados y participativos, a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente⁴¹, quien cuenta con la capacidad técnica para garantizar la adecuada integración de las nuevas disposiciones, como por ejemplo el Decreto 287 de 2026.

Adicionalmente, el propio Decreto 287 de 2026 en el artículo 1 que

⁴¹ Al respecto el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 señala: "(...) 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".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 al Decreto 1082 de 2015⁴², reconoce esta necesidad al disponer que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente “(...) garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera”⁴³, lo cual confirma que la operatividad de dichas disposiciones en el ámbito de los documentos tipo depende de su desarrollo por parte de esta entidad.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el ABC del Decreto 0287 de 2026 “Contratación pública inclusiva para personas con discapacidad”⁴⁴ en donde se establece que “La aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo está sujeta a que Colombia Compra Eficiente realice los ajustes correspondientes en estos instrumentos”, esto considerando que “(...) los documentos tipo requieren una adecuación técnica y normativa previa para incorporar las medidas del sistema de preferencias”.

En consecuencia, aunque de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 287 de 2026, este “(...) rige a partir del día siguiente a su publicación (...)”, su aplicación en los procesos contratación regidos por documentos tipo se encuentra condicionada a su incorporación formal en dichos instrumentos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, solo a partir de dicha incorporación mediante la modificación a los documentos tipo, es posible garantizar una aplicación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las medidas afirmativas previstas, sin desconocer la distribución de competencias establecida por el legislador ni la estructura normativa del sistema de compras y contratación pública.

En conclusión, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la

⁴² Artículo 1 Decreto 287 de 2026: “Artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. Pliegos tipo, instrumentos de agregación de demanda y acuerdos marco de precios. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera”.

⁴³ Artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026.

⁴⁴ Documento disponible en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2026/04/ABC-Decreto-0287-de-2026-1.pdf>



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

Finalmente, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentra trabajando en la incorporación de los criterios establecidos en el Decreto 287 de 2026 en los documentos tipo, lo que implica agotar el procedimiento previsto en la Resolución 160 de 2020 que establece el sistema para su revisión de estos documentos y la adopción de las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

Mediante el agotamiento de una serie de actuaciones que implican, el análisis del Decreto en comento desde una perspectiva técnica, financiera y jurídica, generar versiones previas para comentarios de ciudadanos, entidades y grupos de interés, respuesta a las observaciones y un informe global, entre otras etapas, esta Agencia adoptará las modificaciones a los documentos tipo para adecuarlos al contenido del Decreto 287 de 2026 que modifica el 1082 de 2015. Este trabajo ya fue iniciado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y finalizará con la adopción del acto administrativo que modifica los documentos tipo luego de surtir el procedimiento señalado.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.
- Corte Constitucional, Sentencia C-917 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad.56166.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Rad. 52.055.

- Consejo de Estado, Sección Quinta, del 12 de diciembre de 2024 (Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez)
- Ley 80 de 1993: artículo 2.
- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Documentos Tipo. Disponibles en:
<https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.
- Decreto Ley 4170 de 2011: artículo 1, artículo 11
- Decreto 287 de 2026: Artículo 1 y artículo 2.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo en los siguientes conceptos: C-058 del 8 de marzo de 2022, C-657 del 11 de octubre de 2022, C-051 del 28 de abril de 2023, C-513 del 7 de octubre de 2024, C-730 del 27 de noviembre de 2024, C-870 del 15 de diciembre de 2024, C-092 del 4 de marzo de 2025, C-110 del 7 de marzo de 2025, C-133 del 10 de marzo de 2025, C-241 del 14 de marzo de 2025, C-283 del 14 de abril de 2025, C-302 del 21 de abril de 2025, C-386 del 22 de abril de 2025, C-322 del 25 de abril de 2025, C-325 del 25 de abril de 2025, C-342 del 25 de abril de 2025, C-365 del 2 de mayo de 2025, C-382 del 6 de mayo de 2025, C-497 del 5 de junio de 2025, C-522 del 9 de junio de 2025, C-562 del 19 de junio de 2025, C-582 del 25 de junio de 2025, C-043 del 13 de febrero de 2026 y C-246 del 12 de marzo de 2026, entre otros. Este y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las diferentes etapas del proceso de contratación:
<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del sector social con la expedición de las Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo para las modalidades de selección de licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además, se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/Agencia-Nacional-de-Contrataci3n-P3blica-Colombia-Compra-Eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Gloria Elizabeth Arango Builes
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE