

## FORMATO PQRSD

### DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad

Los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los documentos tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.

### DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad

En virtud de la regla de inalterabilidad, los documentos tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris –[texto]–, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

Por lo tanto, una entidad solo podrá modificar aspectos de los documentos tipo cuando así esté permitido, en los términos expuestos. Lo anterior implica que, en los apartes en que los documentos tipo no lo permitan, la entidad deberá integrar el contenido de estos a su proceso de contratación sin ningún tipo de alteración.

### ESTUDIO DEL SECTOR – Documento tipo – Referencias

Otras referencias al estudio del sector en los documentos tipo se encuentran en el numeral 4.2 de los “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, en donde se alude a la información del estudio del sector, como sustento de la escogencia por parte de las entidades de los criterios que darán lugar a otorgar el puntaje del factor de calidad que procede en estas modalidades de selección. Asimismo, estos documentos en el numeral 3.5, al igual que la “Invitación” para procesos de mínima cuantía en el numeral 4.5, se refieren al estudio del sector, como una herramienta que sirve para determinar la necesidad de que en un proceso de selección se haga una excepción a la regla general que solo permite a los proponentes acreditar la experiencia que han adquirido por cuenta propia y no la de su matriz, subsidiarias o integrantes del mismo grupo empresarial. Por su parte, el documento de “Invitación” para procesos de mínima cuantía dispone en su numeral 2.8 que “la entidad debe justificar la inclusión o exclusión de anticipos basada en el estudio del sector y otros estudios que realice”, estableciendo además al iniciar el capítulo VII que la posibilidad de exigir garantías en estos procesos deberá ser consecuencia del “análisis de los riesgos del proceso y del sector económico”.

### ESTUDIOS PREVIOS – Documento tipo – Referencias

Por otra parte, en relación con los estudios previos, el numeral 1.29 del anexo 3– Glosario, define los estudios previos como “Justificación jurídica, técnica, económica y

## FORMATO PQRSD

financiera del proyecto que realiza la Entidad de acuerdo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 o las normas que lo adicionen, modifiquen o complementen”.

La introducción del “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, y la “Invitación”, para procesos de mínima cuantía, se refieren a la disponibilidad de los documentos del proceso entre estos los estudios previos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP–. También, el numeral 1.1 del “Documento base”, para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía al referirse a la obra pública, establece que “tiene las especificaciones técnicas descritas en el **iError! No se encuentra el origen de la referencia.** y el Estudio Previo, los cuales incluyen la descripción de las obras e información técnica (...), mientras que la “Invitación” para procesos de mínima cuantía en el numeral 1.1 consagra que “la obra pública tiene las especificaciones técnicas descritas en el en el Capítulo II Especificaciones Técnicas de la Obra y el Estudio Previo, los cuales incluyen la descripción de las obras e información técnica (...)”.

### ESTUDIO DEL SECTOR – Documento tipo – Alcance

[...] los procedimientos para selección de contratistas adelantados con documentos tipo, a pesar de contar con requisitos habilitantes e índices financieros previamente acotados por dichos documentos, con efectos obligatorios y carácter inalterable, no se encuentran exentos de la obligación de realizar tanto los estudios previos como un análisis del sector en el que tendrá lugar la contratación. Lo anterior, necesariamente requiere aplicar los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 2015, evidenciando el cumplimiento de estos requisitos dentro de los Documentos del Proceso.

[...] la información producto de este análisis, si bien no le servirá a las entidades para determinar los requisitos habilitantes e índices financieros, si permitirá por ejemplo tener un antecedente del compromiso presupuestal que involucra el contrato, realizar el análisis de los riesgos, determinar si una oferta contiene precios artificialmente bajos, sustentar la escogencia de los factores de calidad, determinar la posibilidad de que en un proceso los proponentes acrediten la experiencia de los integrantes de su grupo empresarial o la necesidad de exigir garantías en los procesos de mínima cuantía.

### ESTUDIO DEL SECTOR – Documento tipo – Guía de elaboración de estudios del sector

La Guía de elaboración de estudios del sector, en el numeral 2. “Estudios del sector en los procesos de contratación de mínima cuantía, contratación directa y documentos tipo” determina que el estudio del sector es necesario en los Procesos de Contratación, y que la modalidad de selección no es relevante para determinar la procedencia o no del estudio del sector. Concretamente, en el numeral 2.3, en relación con los estudios del sector en documentos tipo dispone que, los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente “(...) no se encuentran



## FORMATO PQRS

exentos de la obligación de realizar un estudio del sector” (y por lo tanto) la Entidad deberá aplicar los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, evidenciando el cumplimiento de estos requisitos dentro de los Documentos del Proceso.

## FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 2 de mayo de 2025



### Concepto C-365 de 2025

**Temas:** DOCUMENTO TIPO – Fundamento normativo / DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad / ESTUDIO DEL SECTOR – Documento tipo – Referencias / ESTUDIOS PREVIOS – Documento tipo – Referencias / ESTUDIO DEL SECTOR – Documento tipo – Alcance / ESTUDIO DEL SECTOR – Documento tipo – Guía de elaboración de estudios del sector

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20250326002915

Estimado señor Benítez Guerrero:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha de 26 de marzo de 2025, en la cuales manifiesta lo siguiente:

“Solicito, amablemente, su concepto sobre la necesidad de elaborar Estudios Previos y Análisis del Sector en procesos con pliegos tipo. Teniendo en cuenta que en los documentos tipo solo se incluye el Anexo Técnico, por lo que quisiera confirmar si este suple los Estudios Previos o si deben presentarse por separado. Asimismo, dado que los pliegos tipo aplican a todos los posibles oferentes, ¿es necesario realizar un ANALISIS DEL SECTOR que incluya procesos similares,

## FORMATO PQRSD

identificación de proponentes y evaluación del mercado de precios?”.  
(sic)

De manera preliminar, resulta necesario resaltar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

Debe indicarse que las consideraciones desarrolladas en este concepto se realizaran teniendo como fundamentos los documentos tipo de licitación, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte. Sin embargo, estas aplican *mutatis mutandis*, a los otros sectores y modalidades, en los que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha adoptado documentos tipo.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Deben realizarse estudios previos y análisis del sector, en los procesos de selección que se adelanten con los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente?

### 2. Respuestas:



## FORMATO PQRSD

En los procesos para la selección de contratistas adelantados con documentos tipo, es obligatorio realizar los estudios previos y del sector con fundamento en los 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 2015. Lo anterior, teniendo en cuenta que –pese a la estandarización de las condiciones en estos procesos de selección– la entidad estatal no se encuentra relevada del deber de elaborarlos.

Por tanto, considerando la obligatoriedad e inalterabilidad de los requisitos establecidos en los respectivos documentos tipo, les está vedado a las entidades la configuración de requisitos habilitantes e índices financieros y organizacionales distintos de los establecidos en dichos documentos. Sin embargo, la información recolectada en el marco de los estudios previos y del sector permite a las entidades conocer las condiciones técnicas y de mercado del objeto contractual, sustentando la decisión de adelantar el proceso de selección desde el punto de vista de los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Además, según lo determinan las reglas del “Documentos Base” de los procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, así como en la “Invitación” para procesos de mínima cuantía, la información de los estudios previos y el análisis del sector permiten –entre otros aspectos– tener un antecedente del compromiso presupuestal que involucra el contrato, realizar el análisis de los riesgos, determinar si una oferta contiene precios artificialmente bajos, sustentar la escogencia de los factores de calidad, determinar la posibilidad de que en un proceso los proponentes acrediten la experiencia de los integrantes de su grupo empresarial, la definición de requisitos de experiencia adicional, la necesidad de exigir garantías en los procesos de mínima cuantía, etc.

Finalmente, debe indicarse que, la Guía de elaboración de estudios del sector, en el numeral 2. “Estudios del sector en los procesos de contratación de mínima cuantía, contratación directa y documentos tipo” determina que el estudio del sector es necesario en los Procesos de Contratación, y que la modalidad de selección no es relevante para determinar la procedencia o no del estudio del sector. Concretamente, en el numeral 2.3, en relación con los estudios del sector en documentos tipo dispone que, los documentos tipo



## FORMATO PQRS

adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente “(...) no se encuentran exentos de la obligación de realizar un estudio del sector” (y por lo tanto) la Entidad deberá aplicar los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, evidenciando el cumplimiento de estos requisitos dentro de los Documentos del Proceso.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

- Los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los documentos tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.
- Con sustento en esta competencia, esta Agencia ha expedido diversos grupos de Documentos Tipo aplicables principalmente a la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte, agua potable, 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.
- Es importante resaltar que, en virtud de la regla de inalterabilidad, los documentos tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris **-[texto]-**, para lo cual deberán



## FORMATO PQRS

observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

- Por lo tanto, una entidad solo podrá modificar aspectos de los documentos tipo cuando así esté permitido, en los términos expuestos. Lo anterior implica que, en los apartes en que los documentos tipo no lo permitan, la entidad deberá integrar el contenido de estos a su proceso de contratación sin ningún tipo de alteración.
- Los documentos tipo adoptados para las referidas modalidades de selección establecieron las condiciones habilitantes aplicables, así como los factores técnicos y económicos de escogencia para los procesos de selección en los que corresponda su aplicación, los cuales son de obligatoria observancia. Estos factores además son inalterables e inmodificables por parte de las entidades a la hora de utilizar los documentos tipo para adelantar sus procesos de contratación.
- Los documentos tipo estandarizaron los diferentes requisitos habilitantes, estableciendo para los procesos de licitación pública y selección abreviada los siguientes: i) capacidad jurídica; ii) existencia y representación legal; iii) certificación de pagos de seguridad social y aportes legales; iv) experiencia; v) capacidad financiera; vi) capital de trabajo; vii) patrimonio, viii) capacidad organizacional; y ix) capacidad residual. Para los procesos de mínima cuantía se fijaron los requisitos de: i) capacidad jurídica; ii) existencia y representación legal; iii) certificación de pagos de seguridad social y aportes legales; iv) experiencia; v) capacidad financiera; y vi) capacidad residual.
- Estos requisitos se encuentran detalladamente regulados por los "Documentos Base o Pliegos Tipo" de las modalidades de licitación pública y selección abreviada, al igual que en la "Invitación" desarrollada para procesos de mínima cuantía. Esta regulación abarca desde la cuantificación del requisito exigible, hasta la forma y documentación mediante los que deben ser acreditados por los proponentes, criterios que, se itera, son inmodificables e inalterables por las entidades.



## FORMATO PQRSD

- En lo que tiene que ver con la capacidad financiera y organizacional, la “Matriz 2 – Indicadores Financieros y Organizacionales” establece los respectivos indicadores con los que deben cumplir proponentes para acreditar estos requisitos habilitantes, mientras que el “Documento Base o Pliego Tipo”, y la “Invitación” en el caso de la mínima cuantía, establece las fórmulas para el cálculo de los mismos.
- Conforme a lo anterior, los requisitos habilitantes, entre ellos la experiencia, la capacidad financiera y organizacional, al igual que los indicadores financieros y organizacionales, se encuentran determinados por los documentos tipo. Lo anterior, dada la obligatoria observancia e inalterabilidad, supone un reducido margen de potestad de las entidades estatales en la configuración de estos requisitos, que necesariamente se traduce en una disminución de los esfuerzos que, conforme al principio de planeación, se imponen para la determinación de los requisitos habilitantes para cada proceso de contratación.
- En ese entendido, el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto de 20151 establece que uno de los factores, en virtud del cual deben determinarse los requisitos habilitantes aplicables para los procesos de contratación, es el análisis o estudio del sector económico. Tratándose de procesos en los que resulte obligatoria la aplicación de documentos tipo, tal determinación está limitada a las entidades por cuenta de la obligatoriedad e inalterabilidad de estos requisitos. Por ello, una interpretación integradora de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, permite concluir que en la aplicación del artículo 2.2.1.1.1.6.2 las entidades encuentran reducido su ámbito de discrecionalidad, por lo que deben ceñirse a los parámetros establecidos en los documentos tipo para determinar los requisitos habilitantes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “Artículo 2.2.1.1.1.6.2. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes”.

<sup>2</sup> En efecto, la “Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte bajo las diferentes modalidades de contratación



## FORMATO PQRS

- Lo anterior no significa que la determinación de los requisitos habilitantes de los procesos adelantados con documentos tipo se encuentre desprovista de un análisis de las condiciones del sector económico en donde tiene lugar este tipo de contratación. Por el contrario, dada la importancia de la materia, este análisis debió ser incorporado al proceso de desarrollo e implementación de estas herramientas, que el legislador encomendó a través del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020<sup>3</sup> -que modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018- a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.
- Ahora bien, tampoco quiere esto decir que las entidades que adelanten procesos con documentos tipo, dada la estandarización de los requisitos habilitantes e indicadores financieros y organizacionales, se encuentren relevadas del deber de realizar los estudios previos y el análisis del sector al que se refieren los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, comoquiera que brindar información para la determinación de los requisitos habilitantes e indicadores financieros no es la única finalidad de estos estudios.
- Lo anterior, teniendo en cuenta que, el análisis del sector abarca los rubros legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de riesgos del sector en donde tendrá lugar la contratación, permitiendo a las entidades acopiar información importante para el desarrollo de los procesos de contratación, irradiando estos con una aplicación más acentuada del principio de planeación. Posturas escépticas tildan el análisis del sector de “absurdo e

---

vigentes» explica lo siguiente: “[...] como parte del análisis de las condiciones económicas del sector se establecen los indicadores de capacidad financiera y organizacional del proceso de selección, los cuales ya se encuentran establecidos en los Documentos Tipo. Por tal motivo, este aspecto en particular se encuentra previamente estandarizado [...]” (Cfr. [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/guia\\_para\\_la\\_compre\\_n\\_sion\\_e\\_implementacion\\_de\\_los\\_documentos\\_tipo\\_obra\\_publica\\_de\\_infraestructura\\_transporte\\_-\\_cce-eicp-gi12.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_la_compre_n_sion_e_implementacion_de_los_documentos_tipo_obra_publica_de_infraestructura_transporte_-_cce-eicp-gi12.pdf)).

<sup>3</sup> Al respecto el inciso segundo menciona lo siguiente “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”.

## FORMATO PQRS

innecesario, amén del agravamiento de la gestión contractual<sup>4</sup>, pero esta Agencia estima que el análisis del sector es más que un requisito adicional para el adelantamiento de los procesos contractuales.

- El estudio del sector visto desde una perspectiva funcional, constituye un deber que permite que las entidades sitúen la adquisición de los bienes, obras o servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades dentro de las condiciones del mercado en donde se ofrecen. Lo anterior, les permite tener un sustento para la decisión de adelantar el proceso de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.
- Un ejemplo de la funcionalidad del análisis sector y su importancia en el proceso de contratación lo evidenciamos en su calidad de antecedente tanto la disponibilidad como el compromiso presupuestal que involucra cada contrato. Como lo evidenció esta Agencia en el concepto C-291 del 18 de mayo de 2020 –radicado No. 2202013000003857–, el “estudio del sector relativo a los bienes, obras o servicios que adquirirá la entidad mediante el proceso contractual, permite conocer el mercado respecto de los proveedores, cadenas de producción, costos, calidad, entre otros. Lo anterior permite que el presupuesto que se comprometa al proceso corresponda al valor real, y así se cumpla el deber de la entidad de planear y conocer las adquisiciones que pretende realizar, particularmente para estimar el valor del contrato”.
- Otro ejemplo lo constituye el análisis de riesgo y la forma de mitigarlo que, según el numeral 6 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, debe incorporarse en los estudios y documentos previos. El cumplimiento de este requisito necesariamente debe servirse del estudio producto del análisis del sector, comoquiera que este último debe permitir a las entidades conocer las dinámicas y comportamiento de los riesgos relacionados con el objeto a contratar dentro del respectivo sector, lo que

---

<sup>4</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera edición. Editorial Legis, Bogotá, 2016, p. 304

## FORMATO PQRSD

brinda herramientas para determinar las posibles formas y mecanismos mediante los que podrían mitigarse.

- De otra parte, el artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 20155, en el que se regula la metodología para la evaluación y esclarecimiento de ofertas con precios artificialmente bajos, se refiere al artículo 2.2.1.1.1.6.1, que regula el análisis del sector y los rubros que este abarca, situando a este como el principal insumo para llevar a cabo dicho cometido. En desarrollo de esto, la “Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación» establece que una oferta es artificialmente baja cuando «a criterio de la Entidad Estatal, el precio no parece suficiente para garantizar una correcta ejecución del contrato, de acuerdo con la información recogida durante la etapa de planeación y particularmente durante el Estudio del Sector”.
- Esto pone de presente otra importante finalidad de la información recolectada en el ejercicio de análisis o estudio del sector, a la cual no fue ajena la expedición de los documentos tipo, los que, particularmente, en el numeral 4.1.3 de los “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada, y en el numeral 5.1.3 de la “Invitación”, para procesos de mínima cuantía, hacen expresa referencia a la información del estudio del sector como el más importante insumo para determinar si una oferta es artificialmente baja y dar aplicación al artículo 2.2.1.1.2.2.4. del Decreto 1082 de 2015.

---

<sup>5</sup> “Artículo 2.2.1.1.2.2.4. Oferta con valor artificialmente bajo. Si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador de que trata el artículo anterior, o quien haga la evaluación de las ofertas, debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.

Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor, responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas.

En la subasta inversa esta disposición es aplicable sobre el precio obtenido al final de la misma”.

## FORMATO PQRSD

- Otras referencias al estudio del sector en los documentos tipo se encuentran en el numeral 4.2 de los “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, en donde se alude a la información del estudio del sector, como sustento de la escogencia por parte de las entidades de los criterios que darán lugar a otorgar el puntaje del factor de calidad que procede en estas modalidades de selección. Asimismo, estos documentos en el numeral 3.5, al igual que la “Invitación” para procesos de mínima cuantía en el numeral 4.5, se refieren al estudio del sector, como una herramienta que sirve para determinar la necesidad de que en un proceso de selección se haga una excepción a la regla general que solo permite a los proponentes acreditar la experiencia que han adquirido por cuenta propia y no la de su matriz, subsidiarias o integrantes del mismo grupo empresarial<sup>6</sup>. Por su parte, el documento de “Invitación” para procesos de mínima cuantía dispone en su numeral 2.8 que “la entidad debe justificar la inclusión o exclusión de anticipos basada en el estudio del sector y otros estudios que realice”, estableciendo además al iniciar el capítulo VII que la posibilidad de exigir garantías en estos procesos deberá ser consecuencia del “análisis de los riesgos del proceso y del sector económico”.
- Lo dicho hasta aquí ilustra la importancia del análisis o estudio del sector para el desarrollo de los procesos de contratación, como un deber de las entidades en el marco de la planeación de su gestión contractual, cuyo ejercicio permite consolidar información valiosa para la configuración de las condiciones del procedimiento de contratación, así como para el desarrollo del mismo en su etapa precontractual. El análisis o estudio del sector, al suponer un análisis legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de riesgos del sector en donde tendrá lugar la contratación, implica mucho más que una labor dirigida a la determinación de los requisitos habilitantes e índices financieros aplicables a cada proceso.

---

<sup>6</sup> Los referidos documentos disponen “Por regla general, el proponente solo puede acreditar la experiencia que ha obtenido y no la experiencia de su matriz, subsidiarias o integrantes del mismo grupo empresarial. No obstante, si de acuerdo con el estudio de sector es necesario que el proponente acredite la experiencia de su matriz como en los casos de contratos de franquicia, la entidad estatal debe justificar dicha circunstancia en los estudios y documentos previos e indicar en el pliego de condiciones la forma de acreditar la experiencia que no aparece en el RUP]”.



## FORMATO PQRSD

- Por otra parte, en relación con los estudios previos, el numeral 1.29 del anexo 3– Glosario, define los estudios previos como “Justificación jurídica, técnica, económica y financiera del proyecto que realiza la Entidad de acuerdo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 o las normas que lo adicionen, modifiquen o complementen”.
- La introducción del “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, y la “Invitación”, para procesos de mínima cuantía, se refieren a la disponibilidad de los documentos del proceso entre estos los estudios previos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP–. También, el numeral 1.1 del “Documento base”, para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía al referirse a la obra pública, establece que “tiene las especificaciones técnicas descritas en el **iError! No se encuentra el origen de la referencia.** y el Estudio Previo, los cuales incluyen la descripción de las obras e información técnica (...), mientras que la “Invitación” para procesos de mínima cuantía en el numeral 1.1 consagra que “la obra pública tiene las especificaciones técnicas descritas en el en el Capítulo II Especificaciones Técnicas de la Obra y el Estudio Previo, los cuales incluyen la descripción de las obras e información técnica (...)”.
- En relación con la acreditación de la experiencia el numeral 3.5 del “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada y 4.5 de “la invitación”, para los procesos de mínima cuantía señalan que “de acuerdo con el estudio de sector es necesario que el proponente acredite la experiencia de su matriz, como en los casos de contratos de franquicia, la entidad estatal debe justificar dicha circunstancia en los estudios y documentos previos”.
- Por otra parte en el numeral 4.1 del “Documentos Base” para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía y 5.1 de la “Invitación” para los procesos de mínima cuantía, señalan que “(s)i existe alguna duda o interrogante sobre la presentación de estos Análisis de Precios Unitarios y el precio de estudios publicados por la Entidad, es deber de los Proponente hacerlos conocer” dentro del plazo establecido en el **iError!**



## FORMATO PQRSD

**No se encuentra el origen de la referencia.** para licitación pública y selección abreviada y dentro del plazo establecido en el Pacto de Transparencia para los procesos de mínima cuantía.

- Por último, en relación con el numeral 4.2, para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, se establece que la entidad asignará el puntaje del factor de calidad, de acuerdo a la información que se consignó en “en el Estudio del Sector y Estudios y Documentos Previos”.
- De igual forma los estudios previos se encuentran previstos en el “Anexo 1–Anexo” técnico de la siguiente manera: i) el numeral 7 literal a) para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía y 2.10, literal a) de la “Invitación”, establecen que “(l)a Entidad deberá incluir requisitos de experiencia proporcionales y adecuados al tipo de obra conforme a lo establecido en los estudios y documentos previos (...)” y ii) en el numeral 10 para licitación pública y selección abreviada de menor cuantía y 2.13 de la “Invitación”, se establece que “(d)e ser necesario, según los Estudios Previos son de cargo del Proponente favorecido todos los costos requeridos para colocar y mantener la señalización de obra y las vallas informativas, la iluminación nocturna y demás dispositivos de seguridad y de comunicación y coordinación en los términos definidos por las autoridades competentes”.
- En el Anexo 5 –Minuta del contrato, para la licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, se establece que los estudios previos hacen parte del contrato y “consecuencia producen sus mismos efectos y obligaciones jurídicas y contractuales (...)”.
- En el numeral 7.1 de la “Invitación” para los procesos de mínima cuantía se señala que “Es potestativo de la entidad exigir garantías conforme al artículo 2.2.1.2.1.5.4 del Decreto 1082 de 2015. Si conforme al alcance del proyecto la entidad decide solicitar la garantía de seriedad, debe justificarlo en los estudios previos (...)”.
- Por último, en relación con las obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública, en los cuales la entidad haya identificado estos bienes o



## FORMATO PQRSD

servicios adicionales y requiera experiencia adicional debe aplicar los criterios definidos en el artículo 4 de la Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024<sup>78</sup> -para el caso de licitación de obra pública de infraestructura de transporte- que señala lo siguiente:

“Artículo 4. Obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Cuando el objeto contractual incluya obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad estatal deberá aplicar los documentos tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte, deberá seguir los siguientes parámetros:

Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la contratación de las obras, bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes y no limite la concurrencia al proceso de contratación.

Para tal efecto, la entidad realizará el estudio previo y el análisis del sector en los términos de los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, o la norma que los adicione, complemente o sustituya.  
(...)”

- En consecuencia, los procedimientos para selección de contratistas de obra pública de infraestructura de transporte en las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía adelantados con documentos tipo, a pesar de contar con requisitos habilitantes e índices financieros previamente acotados por dichos documentos, con efectos obligatorios y carácter inalterable, no se encuentran exentos de la obligación de realizar tanto los estudios previos

---

<sup>7</sup> "Por la cual se adopta la versión 4 de los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020".

<sup>8</sup> Para los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte debe verse el artículo 4 de la 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".



## FORMATO PQRS

como un análisis del sector en el que tendrá lugar la contratación. Lo anterior, necesariamente requiere aplicar los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 2015, evidenciando el cumplimiento de estos requisitos dentro de los *Documentos del Proceso*.

- La información producto del análisis del sector y los estudios previos, si bien no sirven a las entidades para determinar los requisitos habilitantes e índices financieros con el margen de discrecionalidad que les compete en procesos en los que no se apliquen documentos tipo, permiten –entre otros aspectos– tener un antecedente del compromiso presupuestal que involucra el contrato, realizar el análisis de los riesgos, determinar si una oferta contiene precios artificialmente bajos, sustentar la escogencia de los factores de calidad, determinar la posibilidad de que en un proceso los proponentes acrediten la experiencia de los integrantes de su grupo empresarial, la definición de requisitos de experiencia adicional, la necesidad de exigir garantías en los procesos de mínima cuantía, etc.
- Finalmente, debe indicarse que, la Guía de elaboración de estudios del sector, en el numeral 2. “Estudios del sector en los procesos de contratación de mínima cuantía, contratación directa y documentos tipo” determina que el estudio del sector es necesario en los Procesos de Contratación, y que la modalidad de selección no es relevante para determinar la procedencia o no del estudio del sector. Concretamente, en el numeral 2.3, en relación con los estudios del sector en documentos tipo dispone que, los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente “(...) no se encuentran exentos de la obligación de realizar un estudio del sector” (y por lo tanto) la Entidad deberá aplicar los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, evidenciando el cumplimiento de estos requisitos dentro de los Documentos del Proceso.

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

- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.



## FORMATO PQRSD

Documentos	Tipo.	Disponibles	en:
•			<a href="https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo">https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo</a> .
•			Guía de elaboración de estudios del sector disponible en el siguiente enlace: <a href="https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cc-e-icp-gi-18_gees_v.2_2.pdf">https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cc-e-icp-gi-18_gees_v.2_2.pdf</a>

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

Sobre el deber de elaborar análisis del sector frente a procesos de contratación, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 2202013000000037 del 7 de enero de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020 y C-148 de 2021. Igualmente, se reiteran los Conceptos C-387 del 23 de junio de 2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-671 de 2020 de 23 de noviembre de 2020, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-742 del 27 de diciembre de 2021, C-519 del 13 de septiembre de 2022, C-716 del 15 de noviembre de 2022, C-680 del 19 de septiembre de 2022, C-856 del 13 de diciembre de 2022, C-235 del 5 de julio de 2023, C-124 del 24 de julio de 2024, C-168 del 25 de julio 2024, C-258 del 12 de agosto de 2024, C-255 del 14 de agosto de 2024, C-297 del 11 de septiembre de 2024, C-101 del 5 de marzo de 2025 y C-154 del 18 de marzo de 2025, entre otros.

Por otra parte, en relación con estudios previos y análisis del sector en procesos adelantados con documentos tipo, esta Agencia se pronunció en los siguientes conceptos: C-387 del 23 de junio de 2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-671 del 23 de noviembre de 2020, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-425 del 13 de septiembre de 2024, entre otros.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/> .

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia**. Esta cartilla es una apuesta de la



## FORMATO PQRS

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para incentivar la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las compras y contratación pública, mediante el desarrollo de los principios de igualdad, equidad e inclusión social. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

De otra parte, te informamos que, con el objetivo de garantizar un conocimiento adecuado de las **modificaciones y/o actualizaciones realizadas a los Documentos Tipo**, hemos programado una serie de **capacitaciones** dirigidas a todos los actores involucrados en los procesos de selección. Podrás conocer la programación y realizar tu inscripción a estas capacitaciones a través del siguiente enlace: [Calendario | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, te contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

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

Atentamente,



## FORMATO PQRS

original firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Carlos Mario Castrillon Endo  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Adriana Katerine López Rodríguez  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE