

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO DE OBRA – Modalidad de Llave en mano – Concepto

El Contrato de Obra bajo la modalidad Llave en mano consiste en que el contratista se obliga a ejecutar la obra desde la fase inicial de diseño y hasta la puesta en marcha, que también puede denominarse contrato de Engineering, Procurement and Construction – EPC-. Estos contratos “[...] están concebidos para su utilización en grandes proyectos, en los cuales la certidumbre sobre el precio final y sobre el plazo de terminación de la obra es esencial, en la medida en que suelen ser elementos clave para la obtención de financiación de los proyectos”. En efecto, según la “Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública” expedida por la Agencia, esta es una modalidad en la cual “el contratista se compromete a realizar todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento”. De este modo, resulta claro que el contrato de obra “llave en mano” es un sistema de contratación para construcción de obras, en el que “el contratista se compromete a llevar a cabo una obra totalmente, incluyendo estudios previos, diseños, suministro de equipos, ejecución de la obra en condiciones tales que, al finalizar la labor, le permita al contratante la puesta en marcha de obra en el momento en que se efectúe su entrega”.

MODALIDAD LLAVE EN MANO – Características – Condiciones básicas

(...) la modalidad de *llave en mano* no resulta recomendable en escenarios en los que, no existe tiempo ni información suficiente para que los oferentes puedan examinar y comprobar los requisitos necesarios para efectos del diseño, valoración y estimación de riesgos. En ese mismo sentido, la doctrina desaconseja la implementación de contratos bajo la modalidad de llave en mano cuando la obra involucra trabajos subterráneos importantes o en áreas que los oferentes no puedan inspeccionar, esto comoquiera: “[...] los riesgos de encontrar situaciones imprevistas podrían ser tan grandes que la oferta más baja corresponda a la presentada por el oferente con menor conocimiento o por los jugadores más impetuosos, en lugar de la presentada por el mejor oferente”.

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 “Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones” otorga a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar los documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Administración Pública.

DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Vigentes

Las Resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de infraestructura social, aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026.

EXPERIENCIA ADICIONAL – Bienes obras y servicios adicionales a la obra pública – Infraestructura de social

(C)uando la entidad requiere bienes y servicios que no se encuentran incluidos como obra de infraestructura social en la “Matriz – Experiencia” y considera necesario exigir experiencia adicional, se debe aplicar el artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025. Esta norma dispone los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. En este caso, la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social.

Para ello, se deben seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que han verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades de cualquier naturaleza, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

COMBINACIÓN DE EXPERIENCIA – Documentos tipo – Infraestructura Social – Actividad principal y secundaria – Reglas



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

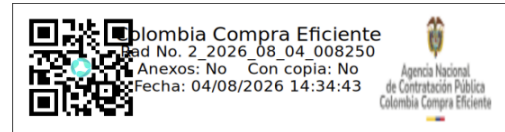
[...]

Conforma con esta regla de combinación de la experiencia, la entidad estatal identificará y definirá la actividad principal o de mayor relevancia, y la actividad secundaria o accesoria a la principal, de acuerdo con las características del proyecto particular. Para estos efectos, la entidad determinará la actividad principal de alguna de las actividades a contratar definidas en la matriz del proyecto respectivo y podrá establecer hasta dos actividades secundarias cuando: i) en un mismo proyecto se incluyen otras actividades definidas en una misma matriz de experiencia de infraestructura social, ii) cuando en un mismo proyecto, vivienda o institucional, o iii) cuando en un Proceso de Contratación aplican matrices de experiencia de otros Documentos Tipo y la Entidad considera conveniente incluir dicha experiencia.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 4 de agosto de 2026

Señor(a)
Ciudadano(a) Anónimo(a)
Ciudad



Concepto C-996 de 2026

Temas: CONTRATO DE OBRA – Modalidad de Llave en mano – Concepto / MODALIDAD LLAVE EN MANO – Características – Condiciones básicas / DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura social – Vigentes / EXPERIENCIA ADICIONAL – Bienes obras y servicios adicionales a la obra pública – Infraestructura de social / COMBINACIÓN DE EXPERIENCIA – Documentos tipo – Infraestructura Social – Actividad principal y secundaria – Reglas

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_06_22_008292

Estimado(a) señor(a):

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud del 22 de junio de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Agradezco me informen si a través de los documentos tipo de infraestructura social de vivienda es posible suscribir un contrato llave en mano En caso de que no sea posible, me gustaría conocer si es posible apartarse 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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 los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver los siguientes problemas que condensan las inquietudes de la solicitante: i) ¿Cuáles son las características y condiciones del contrato bajo la modalidad de llave en mano?, ii) ¿Con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, expedidos por esta Agencia, es posible adelantar una contratación integral que comprenda los estudios y diseños, así como la ejecución de la obra, teniendo en cuenta la regla de inalterabilidad que recae sobre dichos documentos tipo? y iii) ¿Con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, pueden contratarse las actividades necesarias para la puesta en marcha de la obra pública?

2. Respuesta:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Respecto a los problemas jurídicos, objeto de consulta, se señala:

i. El modelo de negocio de "llave en mano" es una modalidad del contrato de obra que no se agota en la labor constructiva típica, pues incluye tanto la elaboración de los diseños como la puesta en funcionamiento de la obra contratada, lo que justifica una contraprestación a precio global y alzado. En esta forma de contratación, la obra "[...] debe estar provista de todo lo que fuere necesario, según las normas técnicas aplicables, para operar en condiciones de eficiencia y seguridad [...]"¹. Además, "[...] El contrato llave en mano incluye el diseño básico y de detalle, la construcción, la adquisición e instalación de los equipos y sistemas necesarios, la transferencia al propietario de tecnología, las pruebas de funcionamiento previas a la recepción y, en algunos casos, el entrenamiento del personal del comitente y la puesta en marcha comercial [...]"².

Estos contratos "[...] están concebidos para su utilización en grandes proyectos, en los cuales la certidumbre sobre el precio final y sobre el plazo de terminación de la obra es esencial, en la medida en que suelen ser elementos clave para la obtención de financiación de los proyectos"³. Es por esto por lo que este tipo de contratos se caracterizan por atribuir un mayor volumen de riesgos al contratista, por lo que la doctrina recomienda su implementación en situaciones en las que existe suficiente información en cuanto sus costos, de tal manera que pueden ser razonablemente estimados, hasta el punto de comprometer la producción de un resultado⁴. Esto en la medida en que, en este tipo de contratos, salvo estipulación en contrario, el contratista acepta total responsabilidad por haber previsto todas las dificultades y costos asociados a la terminación exitosa de la obra.

En todo caso, dicho contrato implica que el presupuesto corresponde a un valor previamente establecido que aplica como remuneración por todas las

¹ PODETTI, Humberto. El contrato de construcción. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2004, p. 248.

² Ibídem, pp. 248-249.

³ CABARCAS GÓMEZ, Freddy M., Condiciones imprevistas en los contratos de construcción de infraestructura, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 523.

⁴ Ibídem, pp. 103-104

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

gestiones que adelanta el contratista. De tal modo, en dicha modalidad se requiere que el contratista: a) cumpla las obligaciones que hacen parte de cada una de las fases de ejecución del contrato, asumiendo los riesgos asociados a cada una de ellas; b) se haga cargo de verificar todas las interferencias que puedan presentarse entre las diferentes disciplinas a luz de las cuales se elaboran los estudios y diseños para la ejecución del proyecto; c) constituya garantías que amparen todas fases del contrato. Por otro lado, es necesario que la entidad contratante: a) revise la estructuración, con el fin de que la ejecución de este tipo de contratos traiga consigo ventajas como la reducción de tiempos y la optimización de costos; b) revise el término de ejecución de la obra, y determinar la forma de pago más adecuada, conforme al proyecto a desarrollar. Al respecto, es importante su distinción con el modelo de diseño detallado, en el entendido de que la información sobre la que se estima el precio es más limitada, la cual depende del nivel de estudios de prefactibilidad con que se disponga para presentar la invitación a ofertar.

Ahora bien, la doctrina expresa que para el correcto uso de contratos bajo la modalidad de llave en mano deben analizarse ciertas condiciones básicas: a) definición precisa de alcance, términos de ejecución precisos, el diseño multidisciplinario, entre otros aspectos técnicos de diseño, construcción, funcionamiento y funcionalidad en el pliego de condiciones; b) supervisión técnica especializada; c) el sistema de precios actualizados, ya sea mediante el precio global, que puede complementarse con precios unitarios si no hay una precisión en las cantidades; d) la posibilidad de aumentar plazos de ejecución debe ser muy limitada, pero en todo caso deben estar definidos y con sanciones por incumplimiento, así como evaluar el plazo exigido, considerando posibles soluciones técnicas; e) la responsabilidad por la entrega de información básica o prediseños deben estar identificadas y asignadas por las partes; f) la necesidad de establecer los riesgos y garantías necesarias, así como las licencias de construcción y operación que se requiere; g) el deber de considerar un término adecuado post entrega, en la que el contratista garantice el debido cumplimiento de la obra; y h) la obligación de analizar el ahorro de tiempo y capacidad de supervisión para justificar el modelo llave en mano frente a métodos tradicionales.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii. Considerando que uno de los problemas jurídicos planteados en este concepto consiste en establecer si, con los documentos tipo de obra pública de infraestructura social, concretamente, con los documentos tipo aplicables para proyectos en el sector vivienda expedidos por esta Agencia, es posible adelantar una contratación integral que comprenda los estudios y diseños, así como la ejecución de la obra, teniendo en cuenta la regla de inalterabilidad que recae sobre dichos documentos tipo, corresponde analizar de manera precisa la posibilidad de combinar experiencias de distintas actividades de las matrices de experiencia de los documentos tipo del sector social.

En este sentido, le indicamos que, para las fases de estudios y diseños, y de ejecución de las obras, es posible proceder conforme a lo dispuesto en el numeral 3.5.1 del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – Versión 2, el cual establece la posibilidad de combinar actividades de la misma matriz o de otras matrices de experiencia correspondientes a modalidades o sectores para los cuales esta Agencia también haya expedido documentos tipo.

En tal sentido, podría considerarse, por ejemplo, la combinación de la experiencia incluida en la “Matriz 1 – Experiencia Sector Vivienda” de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2, con la “Matriz 1 – Experiencia Consultoría Sector Vivienda” de los documentos tipo transversales para los procesos de contratación que se adelantan bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social – versión 1, adoptados por medio de la Resolución 952 de 2025, conforme a las siguientes consideraciones:

La “Matriz 1 - Experiencia Sector Vivienda” de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de social – versión 2, en el acápite de “Reglas para definir la experiencia exigible en el proceso de contratación” dispone lo siguiente:

“vi) Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 2.1), la entidad procederá de acuerdo con lo indicado en el Documento Base en relación con la combinación de experiencia”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En armonía con lo anterior, el literal A del numeral 3.5.1. "CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA" del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, establece las reglas que deben tener en cuenta las entidades estatales y los particulares en caso de que se soliciten combinaciones de diferentes actividades a contratar de una misma o de diferentes matrices de experiencia.

Este supuesto abarca los casos en que en un proyecto se pretenda ejecutar actividades que se encuentren en una misma matriz de experiencia, así como cuando las actividades que se requieren desarrollar se encuentren en otras matrices de experiencia de proyectos de otros documentos tipo adoptados por esta Agencia.

Conforme con esta regla de combinación de la experiencia, la entidad estatal identificará y definirá la actividad principal o de mayor relevancia, y la actividad secundaria o accesoria a la principal, de acuerdo con las características del proyecto particular. Para estos efectos, la entidad determinará la actividad principal de alguna de las actividades a contratar definidas en la matriz del proyecto respectivo y podrá establecer hasta dos actividades secundarias cuando: i) en un mismo proyecto se incluyen otras actividades definidas en la Matriz – Experiencia de infraestructura social, ii) cuando en un mismo proyecto se incorporen actividades de infraestructura educativa, salud o cultura, recreación y deporte, vivienda o institucional o iii) cuando en un Proceso de Contratación aplican matrices de experiencia de otros Documentos Tipo y la Entidad considera conveniente incluir dicha experiencia.

Una vez definida la actividad principal y secundaria, la entidad estatal debe determinar los requisitos de experiencia exigibles de acuerdo con la matriz de experiencia aplicable, de alguna de la siguientes formas: i) solicitando experiencia general y específica para la actividad principal o de mayor relevancia, siempre que esta se trate de una actividad incluida en las "actividades a contratar" definidas en las matrices de experiencia de los documentos tipo de infraestructura social, o ii) solicitando experiencia general o específica para la(s) actividad(es) secundaria(s) y en los casos en que la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Matriz 1 – Experiencia, no contemple experiencia específica para una de las actividades secundarias, se debe pedir Experiencia general.

La experiencia exigible para las actividades principal y secundaria debe ser definida en función de los rangos de cuantías aplicables al respectivo proceso de contratación. En todo caso, la entidad contratante no puede incluir más de 2 combinaciones de experiencia adicionales a la prevista para la actividad principal.

En caso de que el requisito de experiencia a solicitarse esté expresado en un componente o actividad correspondiente a un porcentaje del Presupuesto Oficial, este deberá calcularse respecto del cien por ciento (100%) del valor del Presupuesto Oficial. En todo caso para la demostración de la experiencia exigida en la actividad secundaria, si la Entidad desagrega el valor de las actividades, la acreditación de la experiencia de los componentes que están supeditados a un porcentaje del Presupuesto Oficial se realizará de acuerdo con el valor de cada actividad secundaria. En este último caso, la Entidad indicará en este literal el valor del Presupuesto Oficial que corresponde a cada uno.

Lo anterior implica que, para el caso de la actividad principal, deberá tenerse en cuenta el 100% del Presupuesto Oficial, y para la(s) actividad(es) secundaria(s), la acreditación frente al Presupuesto Oficial deberá realizarse de forma proporcional, conforme al valor de cada actividad secundaria. En todo caso, la entidad contratante no puede incluir más de 2 combinaciones de experiencia adicionales a la prevista para la actividad principal.

Si en la actividad secundaria se solicita la experiencia específica, y esta contempla más de un requisito, la entidad solo podrá fijar un requisito de experiencia específica, que en este caso será el de mayor relevancia para el proyecto. De acuerdo con esto, será la entidad la que debe definir cuál es el requisito de mayor relevancia para el proyecto a desarrollar, por lo que solo podrá incluir un requisito de experiencia específica en relación con la actividad secundaria.

En el evento que la entidad opte por exigir experiencia específica para las actividades distintas a la actividad principal, deberá incluir la nota que se señala en el numeral v).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Finalmente, es pertinente señalar que las reglas transcritas prescriben que en el evento en que el proceso de contratación se estructure por lotes o segmentos, la entidad establecerá la experiencia de cada uno de ellos, de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz de Experiencia aplicable.

Conforme con lo indicado *in extenso* y de acuerdo con la regla prevista en el numeral i) del numeral 3.5.1 del documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – Versión 2, es posible llevar a cabo la combinación de experiencia, bien sea de la misma matriz del sector o de otra matriz de experiencia de otro sector distinto al de infraestructura social, o inclusive de otra modalidad de selección que haya sido adoptada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, siempre y cuando la entidad determine cuál será la actividad principal y cuál o cuáles serán las actividades secundarias, y deberá dar estricto cumplimiento a las condiciones contenidas en el numeral señalado.

En conclusión, conforme a la regla prevista en el numeral i) del numeral 3.5.1 antes referida, resulta jurídicamente viable que la entidad combine, para efectos de adelantar una contratación integral, la Matriz 1 – Experiencia Sector Vivienda de los documentos tipo de obra, con la Matriz 1 – Experiencia Consultoría Sector Vivienda de los documentos tipo de consultoría, siempre que se determine con claridad cuál de las dos actividades constituye la actividad principal y cuál la actividad secundaria, dando estricto cumplimiento a las demás condiciones previstas en el numeral indicado.

iii. Considerando que en su solicitud usted indaga sobre los contratos llave en mano y que, conforme a lo expuesto previamente en este concepto, estos consisten en que el contratista se obliga a ejecutar la obra desde la fase inicial de diseño hasta su puesta en marcha, resulta pertinente analizar si, con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, pueden contratarse las actividades necesarias para la puesta en marcha de la obra pública.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, como se señaló en el numeral tres (3) de estas consideraciones, lo relacionado con los estudios y diseños puede contratarse mediante la combinación de experiencia prevista en los documentos tipo. En consecuencia, conviene desarrollar la posibilidad de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

solicitar experiencia adicional para obras, bienes o servicios complementarios o ajenos a la obra pública de infraestructura social, con el fin de contratar la puesta en marcha de la obra.

Cuando la entidad requiere bienes y servicios que no se encuentran incluidos como obra de infraestructura social en la "Matriz 1 – Experiencia" correspondiente, se debe aplicar el artículo 4 de la Resolución No. 539 del 21 de agosto de 2025. Esta norma dispone los eventos en los que el objeto contractual incluye obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. En este caso, la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de las obras, bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social.

Para ello, se deben seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que han verificado las condiciones de mercado para la adquisición de las obras, bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades de cualquier naturaleza, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

Adicionalmente, debe resaltarse que, la actividad sobre la cual se solicite experiencia a través de la aplicación del artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025, debe reemplazar una de las Actividades Secundarias determinadas en las reglas de combinación de experiencia del numeral 3.5.1 del documento base.

La posibilidad de solicitar experiencia adicional solo ocurre cuando el objeto contractual incluye obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. Esto implica que: i) la actividad que se requiere, no está incluida en la matriz de experiencia de los documentos tipo de infraestructura social aplicable ni en las matrices de experiencia de los demás sectores expedidos por la agencia, pero está relacionada con el contrato a ejecutar.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De otro lado, se debe tener en consideración que la aplicación de este procedimiento en que solicite acreditar experiencia para estas "obras, bienes o servicios adicionales" debe reemplazar solamente una de las actividades secundarias, que se describieron en las reglas de combinación de experiencia relacionadas en el numeral 3.5.1. del documento base, en este contexto, debe conservarse los requisitos establecidos en los documentos tipo.

Para solicitar experiencia frente a obras, bienes o servicios adicionales que no se encuentren contemplados en la "Matriz – Experiencia", el documento base, de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, en los literales M), N) y O) del numeral "3.5.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA", señala los requisitos que debe seguir la Entidad para incluir obras, bienes o servicio adicionales a la obra pública de infraestructura social.

De esta manera, la regla general frente a la aplicación del documento base es su inalterabilidad. Por lo tanto, no se podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación señalados en los documentos tipo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025. Por tanto, si el objeto contractual incluye obras, bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social, de allí solo se deriva que podrá incluirse la experiencia adicional que se considere conveniente, atendiendo a las reglas explicadas con anterioridad.

En este sentido, cuando se pretenda ejecutar una de las actividades establecidas en la "Matriz – Experiencia" de los documentos tipo adoptados en el sector social y adicionalmente se requiera contratar otro tipo de obras, bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, los documentos tipo adoptados son obligatorios.

Las consideraciones desarrolladas en este numeral resultan pertinentes para algunos de los interrogantes planteados en su solicitud, particularmente en lo relacionado con contratar la puesta en marcha de la obra pública en el marco de un contrato llave en mano, para lo cual, la entidad deberá hacer uso de lo señalado respecto a las obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, conforme a las reglas previstas en los

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

literales M), N) y O) del numeral 3.5.1 del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – Versión 2, así como en el artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025.

Lo anterior, en la medida en que las actividades propias de la puesta en marcha no se encuentran incluidas en la Matriz 1 – Experiencia aplicable, pero pueden guardar –según el proyecto que adelante la entidad– relación directa con el objeto del contrato a ejecutar. De esta forma, la eventual exigencia de experiencia adicional, frente a obras, bienes y servicios adicionales a la obra de infraestructura social, solo se podrá realizar conforme a los parámetros del artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i. Contrato de Obra bajo la modalidad Llave en mano consiste en que el contratista se obliga a ejecutar la obra desde la fase inicial de diseño y hasta la puesta en marcha, que también puede denominarse contrato de Engineering, Procurement and Construction –EPC–⁵. Estos contratos “[...] están concebidos para su utilización en grandes proyectos, en los cuales la certidumbre sobre el precio final y sobre el plazo de terminación de la obra es esencial, en la medida en que suelen ser elementos clave para la obtención de financiación de los proyectos”⁶. En efecto, según la “Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública” expedida por la Agencia, esta es una modalidad en la cual “el contratista se compromete a realizar todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento”⁷. De este modo, resulta claro que el contrato de obra “llave en mano” es un sistema de contratación para construcción de obras, en el que “el contratista se compromete a llevar a cabo una obra totalmente, incluyendo estudios previos, diseños, suministro de equipos, ejecución de la obra en condiciones tales que, al finalizar la labor, le permita al contratante la puesta en marcha de obra en el momento en que se efectúe su entrega”⁸.

Por lo tanto, el contrato de obra bajo la modalidad de llave en mano no se agota en la labor constructiva típica, pues incluye tanto la elaboración de los diseños como la puesta en funcionamiento de la obra contratada, lo que justifica una contraprestación a precio global y alzado. En esta forma de contratación, la obra “[...] debe estar provista de todo lo que fuere necesario, según las normas

⁵ Al respecto, la doctrina explica lo siguiente: “En la práctica jurídico-empresarial es muy habitual que también se aluda a este contrato utilizando la denominación “*turnkey contract*” –en referencia al término en inglés que ilustra la esencia del contrato, puesto que el cliente solo tiene que “girar la llave” para disfrutar de su prestación–. En ocasiones, se recurre asimismo a la noción de “contrato EPC”, cuyas siglas corresponden con las del inglés *Engineering, Procurement, Construction*, en alusión a las múltiples prestaciones que este engloba [...]” (Cfr. ABRIL, Antonio. Los contratos mercantiles y su aplicación práctica. Madrid: Bosch, 2017. p 553).

⁶ CABARCAS GÓMEZ, Freddy M., Condiciones imprevistas en los contratos de construcción de infraestructura, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 523.

⁷ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para los procesos de contratación de obra pública. Pág 9.

⁸ DIAN. Concepto No. 32082 del 30 de mayo de 2002.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

técnicas aplicables, para operar en condiciones de eficiencia y seguridad [...]”⁹. Además, “[...] El contrato llave en mano incluye el diseño básico y de detalle, la construcción, la adquisición e instalación de los equipos y sistemas necesarios, la transferencia al propietario de tecnología, las pruebas de funcionamiento previas a la recepción y, en algunos casos, el entrenamiento del personal del comitente y la puesta en marcha comercial [...]”¹⁰. De igual modo, la doctrina expresa: “En esta modalidad de contrato el contratista está normalmente obligado a realizar todos los trabajos necesarios para que el comprador reciba una instalación que está lista para ser puesta en operación. Se dice que el contrato es de diseño, construcción y llave en mano cuando el constructor asume también la responsabilidad por el diseño de la infraestructura”¹¹.

Para la Sección Cuarta del Consejo de Estado, “En virtud del contrato llave en mano, el contratista se compromete a llevar a cabo una obra, incluyendo los estudios previos, la ejecución de la construcción, el suministro de equipos y la puesta en operación de la obra al momento de su entrega. En general, aunque el contrato llave en mano no se limita a la elaboración de una obra material, se ha considerado como una modalidad especial del contrato de obra pública o de construcción de un bien inmueble”¹². Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, ha señalado que “dentro de las modalidades que puede adoptar el contrato de obra, se encuentra la de “llave en mano”, negocio jurídico que en términos generales consiste en un acuerdo de voluntades en virtud del cual una parte se compromete frente a otra, a cambio de una remuneración, a diseñar, construir y poner en marcha y lista para su funcionamiento una determinada obra”¹³. La justicia arbitral también concibe el tema de la misma forma, pues tiene el siguiente entendimiento sobre la expresión “llave en mano”

⁹ PODETTI, Humberto. El contrato de construcción. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2004, p. 248.

¹⁰ *Ibidem.*, pp. 248-249.

¹¹ United Nations Commission on International Trade Law, Thirty-First Session, New York, 1-12 June 1998, Privately Financed Infrastructure Projects. Draft chapters of a legislative guide on privately financed infrastructure projects, 2 de marzo de 1998. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/v98/513/54/pdf/V9851354.pdf?OpenElement>. Citado en: CABARCAS GÓMEZ, Freddy M. Condiciones imprevistas en los contratos de infraestructura. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 13 de marzo del 2008. C.P. Hector J. Romero Díaz. Exp 15009.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. 28 de marzo del 2017. C.P. Edgar González López. Rad.2331.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

como una modalidad del contrato de obra:

"Para evitar confusiones hay que aclarar que "llave en mano" es una modalidad de contratación. El ámbito natural de esta modalidad es el contrato de obras, entonces esa será la clase de contrato: de obra, en oposición a otras clases como suministro, servicios, etc. El contrato "clé en main", implica especialización del contratista así como la obligación de este de entregar un producto plenamente terminado y en "marcha". Para ello asume una obligación global de realizar todas las prestaciones necesarias, coadyuvantes o complementarias de la obra a realizar. Lo anterior, en la mayoría de los casos puede tener como efecto que las ofertas tiendan a ser sumamente complejas por lo que se tiende a formas directas de elección del contratista, esto es, en la búsqueda del contratista especializado que permita poner en funcionamiento el servicio. En virtud de lo anterior se clasifican los contratos llave en mano como: Contratos "llave en mano" mixtos. Cuando una parte del proyecto es tradicional (obra tradicional) y la otra es llave en mano, en cuanto se pone en funcionamiento pleno el servicio. Contratos "llave en mano" parciales. Cuando se contrata de forma tradicional todo el proyecto (obra), pero se subcontrata su puesta plena en funcionamiento. Contratos semi "llave en mano". Cuando el contratante celebra varios contratos siendo uno de ellos llave en mano y encarga a este último contratista la coordinación de los demás contratos. Con base en la diferencia de contenidos en la práctica: Contratos "llave en mano" simples o parciales. Cuando el contratista concibe la obra, suministra bienes de equipo y materiales y pone en funcionamiento la obra de conformidad a lo estipulado en el contrato mientras que el contratante realiza la instalación bajo la supervisión y asistencia del primero. Contratos "llave en mano" completos o clásicos. Cuando el contratista concibe, construye y pone en funcionamiento del proyecto. Contratos "llave en mano" de funcionamiento amplio. Cuando junto a las prestaciones clásicas del contrato (vgr. Ejecución de obra) el contratista asume otras obligaciones complementarias relativas a la formación del personal local (capacitación y seguimiento) o asistencia técnica para el funcionamiento"¹⁴.

A partir de lo expuesto, aunque el contrato llave en mano no se limita a la elaboración de una obra material, se ha considerado por parte de la jurisprudencia y de la doctrina como una modalidad especial del contrato de obra

¹⁴ CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Laudo TA-CCB-20040531 del 31 de mayo de 2004. Concesión Santa Marta Paraguachón vs. Instituto Nacional de Vías.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pública o de construcción de un bien inmueble¹⁵. Igualmente, en la doctrina se concibe como una modalidad de pago del contrato de obra en la que el contratista se compromete a realizar la totalidad de los anteproyectos, proyectos, estudios y diseños de obra requeridos y la ejecución material de las obras, instalaciones y suministros¹⁶.

Como se ha expresado, dicha modalidad se caracteriza porque se incluye los estudios, diseños, ejecución de la obra –en los eventos que aplique– en un solo contrato. En todo caso, dicho contrato implica que el presupuesto corresponde a un valor previamente establecido que aplica como remuneración por todas las gestiones que adelanta el contratista. De tal modo, en dicha modalidad se requiere que el contratista: a) cumpla las obligaciones que hacen parte de cada una de las fases de ejecución del contrato, asumiendo los riesgos asociados a cada una de ellas; b) se haga cargo de verificar todas las interferencias que puedan presentarse entre las diferentes disciplinas a luz de las cuales se elaboran los estudios y diseños para la ejecución del proyecto; c) constituya garantías que amparen todas fases del contrato. Por otro lado, es necesario que la entidad contratante: a) revise la estructuración, con el fin de que la ejecución de este tipo de contratos traiga consigo ventajas como la reducción de tiempos y la optimización de costos; b) revise el término de ejecución de la obra, y determinar la forma de pago más adecuada, conforme al proyecto a desarrollar. En torno a las ventajas y riesgos de esta modalidad de contratación de obra, la doctrina expresa:

“En este método se contrata simultáneamente el diseño y la construcción de una obra determinada, que debe cumplir con ciertos objetivos específicos de performance, los que están establecidos muy claramente en el contrato. La diferencia fundamental con el modelo anterior, es que la información sobre la cual basa el precio el oferente es más limitada dependiendo del nivel de estudios de prefactibilidad con que se disponga al momento de realizar la invitación a ofertar. En estos casos idealmente se debe disponer de estudios de factibilidad o prediseños, los cuales permiten acotar el costo de la obra, no obstante

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 3 de marzo de 2008. C.P. Héctor J. Romero Díaz. Exp. 15009; Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 19 de septiembre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad. 63001233100020120008901.

¹⁶ MATA LLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública: reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2015 – 4 edición. p. 957.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los mismos por lo general no permiten establecer con seguridad los contratiempos que se pueden encontrar durante la construcción. Aquí el mandante debe ser muy claro en especificar el alcance de los suministros y servicios a ser contratados, y los resultados esperados al recibir el proyecto.

Como consecuencia de ello, necesariamente, todos los licitantes tomarán los resguardos que consideren necesarios para cubrirse de eventuales riesgos asociados a la falta de información completa o asimetría de la misma, sobre la obra que se debe efectuar y las condiciones de trabajo. Este hecho, per se, encarece el costo de la obra, más aún que las mismas son contratadas por precio global. Los licitantes son en general adversos al riesgo y el criterio normal de valoración de estos riesgos considera analizar la peor situación posible, es decir, aquella de máximo costo para el contratista. Este valor máximo será entonces incorporado al valor de la oferta por el contrato. Estas diferencias de apreciación de los riesgos asociados también genera un problema para el mandante a la hora de evaluar ofertas, ya que puede ser muy difícil hacerlas comparables para poder optar por una u otra¹⁷.

En torno a la cita de doctrina, es importante su distinción con el modelo de diseño detallado, en el entendido de que la información sobre la que se estima el precio es más limitada, la cual depende del nivel de estudios de prefactibilidad con que se disponga. En torno, al método de diseño detallado se señala: “[...] tiene por objeto abaratar el costo de una obra mediante el estudio previo en detalle de alternativas viables que determinen los diferentes elementos necesarios para su construcción, asegurando que estos permitan obtener los resultados esperados, dentro de las normas existentes”¹⁸.

Ahora bien, la doctrina expresa que para el correcto uso de contratos bajo la modalidad de llave en mano deben analizarse ciertas condiciones básicas: a) definición precisa de alcance, que está caracterizada por especificaciones técnicas claras, cantidades de obra y términos de ejecución precisos, el diseño multidisciplinario, entre otros aspectos técnicos de diseño, construcción, funcionamiento y funcionalidad en el pliego de condiciones; b) supervisión técnica especializada; c) el sistema de precios actualizados, ya sea mediante el precio global, que puede complementarse con precios unitarios si no hay una

¹⁷ DUCCI, Jorge, et al. Ventajas y riesgos de contrato llave en mano. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. pp. 8.

¹⁸ Ibídem., p. 5.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

precisión en las cantidades; d) la posibilidad de aumentar plazos de ejecución debe ser muy limitada, pero en todo caso deben estar definidos y con sanciones por incumplimiento, así como evaluar el plazo exigido, considerando posibles soluciones técnicas; e) la responsabilidad por la entrega de información básica o prediseños deben estar identificadas y asignadas por las partes; f) la necesidad de establecer los riesgos y garantías necesarias, así como las licencias de construcción y operación que se requiere; g) el deber de considerar un término adecuado post entrega, en la que el contratista garantice el debido cumplimiento de la obra; h) la obligación de analizar el ahorro de tiempo y capacidad de supervisión para justificar el modelo llave en mano frente a métodos tradicionales¹⁹.

De conformidad con lo indicado por el Libro Plata de Fidic, en los contratos de obra llave en mano, salvo que el contrato exprese lo contrario: i) se considera que el contratista ha obtenido toda la información relativa a riesgos, contingencias y otras circunstancias que podrían afectar la obra; ii) por la firma del contrato, el contratista acepta total responsabilidad por haber previsto todas las dificultades y costos asociados a la terminación exitosa de la obra; y iii) El precio del contrato no será ajustado para tener en cuenta cualquier costo o dificultad no prevista²⁰. Tales consideraciones parten de la base de que, en este tipo de contratos, el contratista asume un mayor volumen de riesgos, en comparación con otras modalidades de obra pública. Esto implica que, la variabilidad del precio por cuenta de imprevistos en la ejecución está particularmente restringida en comparación con otras modalidades de obra pública, ya que se podría entender limitada a las variaciones asociadas a los riesgos asumidos por la entidad contratante, los cuales suelen ser sustancialmente menores a los asumidos por el contratista.

En atención a esto, el análisis requerido para determinar el modelo para un proyecto de obra pública puede estar asociado a la repartición de los riesgos propio de cada esquema de contratación. Al respecto, la doctrina sostiene que: "[...] en situaciones en las que existe suficiente información-menor incertidumbre- se suele acudir a los contratos llave en mano o a precio global,

¹⁹ Ibídem., p. 8.

²⁰ *Fidic, Conditions of Contract for epc/Turnkey Projects (1 st edition, 1999) (The Silver Book), Sub-Clause 4.12.* citado por CABARCAS GÓMEZ, Freddy M., *Condiciones imprevistas en los contratos de construcción de infraestructura*, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 17.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en cuanto sus costos–y riesgos– pueden ser razonablemente estimados, hasta el punto de comprometer la producción de un resultado. Cuando la información es insuficiente o no es confiable, se utilizan otras modalidades de contratación tales como los contratos a precios unitarios y por Administración delegada, en los cuales los costos, previstos o no, son asumidos por el contratante”²¹.

En línea con lo anterior, la modalidad de *llave en mano* no resulta recomendable en escenarios en los que, no existe tiempo ni información suficiente para que los oferentes puedan examinar y comprobar los requisitos necesarios para efectos del diseño, valoración y estimación de riesgos²². En ese mismo sentido, la doctrina desaconseja la implementación de contratos bajo la modalidad de llave en mano cuando la obra involucra trabajos subterráneos importantes o en áreas que los oferentes no puedan inspeccionar, esto comoquiera: “[...] los riesgos de encontrar situaciones imprevistas podrían ser tan grandes que la oferta más baja corresponda a la presentada por el oferente con menor conocimiento o por los jugadores más impetuosos, en lugar de la presentada por el mejor oferente”²³.

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

Sin dejar de lado el contrato bajo la modalidad de llave en mano, en el

²¹ CABARCAS GÓMEZ, Freddy M., Condiciones imprevistas en los contratos de construcción de infraestructura, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 103-104

²² Ibídem, pp. 526.

²³ Ibídem.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ordenamiento jurídico existen diversas opciones para la contratación de los estudios y diseños necesarios para la ejecución de una obra pública. Por tanto, es viable afirmar que los estudios y diseños pueden contratarse a parte de la construcción de la obra o pueden contratarse conjuntamente a través de un contrato de obra en la modalidad de “llave en mano”, en la cual el contratista seleccionado para ejecutar el proyecto será el encargado de elaborar los diseños y estudios. Esto en la medida en que, dependiendo del alcance de las obligaciones, el contrato llave en mano incluye todas las labores relacionadas con la obra incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento. Es decir, al margen de la fuente de los recursos que financien la ejecución, las actividades de diseño y de construcción se cuantifican de forma conjunta. Estas características especiales del contrato son una solución eficaz para reducir costos y plazos de transacción en la licitación de obras, ya que en un solo proceso se lleva a cabo la licitación del diseño de las obras y su construcción, responsabilizando al contratante de la planeación de la obra y reduciendo los riesgos asociados con “errores de diseño” que son una causa normal de sobre costos.

Conforme al alcance normativo del objeto del contrato de obra, en dicha tipología contractual es posible establecer cláusulas para realización de los diseños. De lo anterior se desprende que la entidad pública contratante, en ejercicio de su discrecionalidad, también puede contratar los diseños mediante un contrato de consultoría que sea resultado de un concurso de méritos, pues dicha actividad se enmarca en el alcance del artículo 32.2 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, “[...] si la necesidad [...] es ‘diseñar y construir’, la misma se satisface contratando ambas cosas. Si por el contrario es solo ‘diseñar’, se entiende contratado únicamente el diseño. Por lo dicho, los ‘diseños’ que se requieren previamente son los proporcionales a la necesidad a satisfacer”²⁴.

ii. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 “Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones” otorga a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar los documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la

²⁴ SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Op.cit., p. 7.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Administración Pública.

Con sustento en esta competencia, esta Agencia expidió 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.

En el sector social, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el segundo semestre del año 2025 adoptó las siguientes Resoluciones para contratar obra pública y concurso de méritos:

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 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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”.

Las Resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, así como las Resoluciones 952 y 953 del 15 de diciembre de 2025, adoptadas en el sector de infraestructura social, aplican de forma transversal a las modalidades de selección indicadas y a los proyectos de infraestructura, interventoría y consultoría enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, en los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026²⁵.

²⁵ Resolución 539 del 21 de agosto de 2025, artículo 23. “Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026”.

Resolución 540 del 21 de agosto de 2025, artículo 22. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social de los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026.

Resolución 541 del 21 de agosto de 2025, artículo 22. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de mínima cuantía de obra pública

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el artículo tercero de las Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, los Documentos Tipo que estas adoptan son de carácter obligatorio en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, su aplicación es exigible a los patrimonios autónomos y a las personas naturales o jurídicas de derecho público que, por mandato legal, estén obligadas a su implementación.

En consecuencia, los obligados a su aplicación, al adelantar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos que los Documentos Tipo 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, la 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.

Para establecer si determinado objeto contractual se encuentra cobijado o no por los Documentos Tipo, es necesario determinar si el mismo se enmarca en los tipos de infraestructura, modalidades de selección y tipos de obra estandarizadas en las respectivas matrices de experiencia. De esta manera, solo resulta obligatoria la aplicación de un Documento Tipo en particular cuando se ha establecido que el objeto contractual y la modalidad en la que debe

de infraestructura de los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026.

Resolución 952 del 15 de diciembre de 2025, artículo 22. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación, y aplicará para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026.

Resolución 953 del 15 de diciembre de 2025, artículo 22. Vigencia y derogatorias. La presente resolución rige a partir de su publicación, deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023 y sus modificaciones posteriores, y aplicará para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero de 2026.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratarse están dentro del ámbito de aplicación de las resoluciones expedidas por esta Agencia mediante las cuales se adoptan Documentos Tipo.

Uno de los elementos comunes a los diferentes Documentos Tipo es la “Matriz – Experiencia”. Esta consta de unas celdas en las que se describe la experiencia requerida en relación con el objeto a contratar, definiendo además qué tipo de actividades relacionadas con cada sector deben acogerse a los pliegos tipo. Por otro lado, encontramos el “Anexo – Glosario”, el cual contiene las definiciones de los términos usados en los documentos del proceso. Utilizando estos dos documentos, la entidad estatal puede definir si el objeto a contratarse debe emplear los Documentos Tipo adoptados por esta Agencia.

La Matriz – Experiencia, cumple una doble función: Por un lado, sirve para estandarizar las condiciones de experiencia, conforme al parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. De otro lado, dicha matriz permite determinar el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo respecto de objetos contractuales asociados, ya que son las actividades descritas en esta las que, obligatoriamente, deben contratarse aplicando Documentos Tipo.

De esta manera, para saber a qué actividades deben aplicarse los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura social expedidos por esta Agencia, la entidad debe verificar que estos apliquen para la modalidad de selección en la que debe celebrarse el proceso, subsumiendo el objeto a contratar en los tipos de proyectos de infraestructura a contratarse. Por tanto, si el objeto contractual a ejecutar se encuadra materialmente dentro de alguno de los tipos actividades concretas señaladas en cada una de las matrices de experiencia, se tendrán que aplicar estos Documentos Tipo para los mencionados sectores –según corresponda–, mientras que en el caso contrario no será forzosa su aplicación.

iii. Considerando que uno de los problemas jurídicos planteados en este concepto consiste en establecer si, con los documentos tipo de obra pública de infraestructura social, concretamente, con los documentos tipo aplicables para proyectos en el sector vivienda expedidos por esta Agencia, es posible adelantar una contratación integral que comprenda los estudios y diseños, así como la ejecución de la obra, teniendo en cuenta la regla de inalterabilidad que recae sobre dichos documentos tipo, corresponde analizar de manera precisa la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

posibilidad de combinar experiencias de distintas actividades de las matrices de experiencia de los documentos tipo del sector social.

En este sentido, le indicamos que, para las fases de estudios y diseños, y de ejecución de las obras, es posible proceder conforme a lo dispuesto en el numeral 3.5.1 del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – Versión 2, el cual establece la posibilidad de combinar actividades de la misma matriz o de otras matrices de experiencia correspondientes a modalidades o sectores para los cuales esta Agencia también haya expedido documentos tipo.

En tal sentido, podría considerarse, por ejemplo, la combinación de la experiencia incluida en la “Matriz 1 – Experiencia Sector Vivienda” de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2, con la “Matriz 1 – Experiencia Consultoría Sector Vivienda” de los documentos tipo transversales para los procesos de contratación que se adelantan bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social – versión 1, adoptados por medio de la Resolución 952 de 2025, conforme a las siguientes consideraciones:

La “Matriz 1 - Experiencia Sector Vivienda” de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de social – versión 2, en el acápite de “Reglas para definir la experiencia exigible en el proceso de contratación” dispone lo siguiente:

“vi) Cuando el objeto del proceso de contratación contemple la ejecución de dos o más “Actividades a Contratar” (ej.: 1.1 y 2.1), la entidad procederá de acuerdo con lo indicado en el Documento Base en relación con la combinación de experiencia”.

En armonía con lo anterior, el literal A del numeral 3.5.1. “CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA” del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, establece las reglas que deben tener en cuenta las entidades estatales y los particulares en caso de que se soliciten:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"i) [En el caso que eventualmente se soliciten combinaciones de diferentes actividades a contratar combinaciones de diferentes actividades a contratar de una misma o de diferentes matrices de experiencia con una misma o diferentes matrices de experiencia, la Entidad en esta sección identificará y definirá la actividad principal o de mayor relevancia y la actividad secundaria o accesorio a la principal, de acuerdo con las características del proyecto en particular. La Entidad podrá analizar la relevancia en función del valor de las actividades en el Presupuesto Oficial o por la complejidad técnica, para lo cual establecerá:

Actividad Principal: [La Entidad identificará y definirá la actividad a contratar principal aplicable en el Proceso de Contratación de acuerdo con la respectiva matriz de experiencia. Para esta actividad principal se solicitará la experiencia general y específica de la respectiva actividad a contratar de mayor relevancia.]

[La Entidad deberá establecer como actividad principal alguna de las "actividades a contratar" definidas en la matriz de experiencia de infraestructura social aplicable].

Actividad Secundaria (1): [La Entidad definirá la actividad secundaria o accesorio aplicable en el Proceso de Contratación de acuerdo con la matriz de experiencia aplicable, ya sea cuando: i) en un mismo proyecto se incluyen otras actividades definidas en una misma matriz de experiencia de infraestructura social, ii) cuando en un mismo proyecto se incorporen actividades de infraestructura educativa, salud o cultura, recreación y deporte, o iii) cuando en un Proceso de Contratación aplican matrices de experiencia de otros Documentos Tipo y la Entidad considera conveniente incluir dicha experiencia, como por ejemplo: las "Matrices de Experiencia" de los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte o de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.]

Actividad Secundaria (2): [La Entidad diligenciará la experiencia aplicable a esta actividad secundaria de acuerdo con los lineamientos previstos en el párrafo anterior, en caso de que aplique y si considera conveniente incluir dicha experiencia]

En caso de que se combinen diferentes actividades, la Entidad en este espacio definirá los requisitos de experiencia exigibles conforme con la matriz de experiencia aplicable, optando por una de las siguientes alternativas:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a) No solicitar experiencia para la actividad secundaria, sino únicamente la experiencia de la actividad principal, siempre que esta se trate de una de las actividades definidas en las matrices de experiencia de infraestructura social; o

b) Solicitar la experiencia general y específica de la "actividad a contratar" de la actividad principal y para las demás actividades secundarias a contratar requerir la experiencia general o específica. Esto significa que la Entidad, de acuerdo con el alcance del proyecto decidirá cuál experiencia pedirá para la actividad secundaria. En el evento en que la matriz de experiencia no contemple experiencia específica para la actividad secundaria, se solicitará la experiencia general. En todo caso en la actividad secundaria no será posible exigir la experiencia general y la específica, sino solo una de ellas. Deberá incluirse la siguiente nota:

Nota 9: Para la actividad secundaria en caso de requerirse la experiencia específica, se entenderá en el contexto de la experiencia general solicitada en dicha actividad.

ii) La experiencia exigible para estas actividades (principal o secundaria) se definirá en función de los rangos de cuantías aplicables al Proceso de Contratación. En el caso que el requisito de experiencia a solicitarse esté expresado en un componente o actividad correspondiente a un porcentaje del Presupuesto Oficial, este deberá calcularse respecto del cien por ciento (100 %) del valor del Presupuesto Oficial. En todo caso para la demostración de la experiencia exigida en la actividad secundaria, si la Entidad desagrega el valor de las actividades, la prueba de la experiencia de los componentes que están supeditados a un porcentaje del Presupuesto Oficial se realizará de acuerdo con el valor de cada actividad secundaria. En este último caso, la Entidad indicará en este literal el valor del Presupuesto Oficial que corresponde a cada uno.

iii) La Entidad no podrá incluir más de dos (2) combinaciones de experiencia adicionales a la prevista para la actividad principal. Esto significa que la Entidad solicitará la experiencia general y la específica de la actividad principal y máximo dos (2) experiencias, general o específica, para las actividades secundarias aplicables al Proceso de Contratación.

iv) Si en la actividad secundaria se solicita la experiencia específica y ésta contempla más de un requisito, la Entidad escogerá solo el que sea de mayor relevancia para el proyecto a ejecutar.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

v) En los casos en que la Entidad opte por la exigencia de la experiencia específica para las actividades distintas a la actividad principal, se deberá incluir la siguiente nota:

Nota 10: Para el caso de experiencias combinadas un Proponente podrá acreditar experiencia en una o más actividades con un contrato o con contratos distintos.

vi) [En los Procesos de Contratación estructurados por lotes o por segmentos, la Entidad establecerá la experiencia de cada uno de ellos de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz 1 - Experiencia aplicable]

La experiencia que deberá acreditar el Proponente será la establecida por la Entidad de forma independiente para cada uno de los lotes o segmentos de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz – Experiencia aplicable en el respectivo proyecto de infraestructura social, en el literal A de esta sección].

(...)”.

Como se advierte, en los documentos tipo se regularon de forma pormenorizada y suficiente las reglas para la combinación de diferentes actividades a contratar, ya sea de una misma matriz de experiencia del sector de infraestructura social, de otro sector de infraestructura, o de diferentes matrices de experiencia de otros documentos tipo adoptados por esta Agencia. Este supuesto abarca los casos en que en un proyecto se pretenda ejecutar actividades que se encuentren en una misma matriz de experiencia, así como cuando las actividades que se requieren desarrollar se encuentren en otras matrices de experiencia de proyectos de otros documentos tipo adoptados por esta Agencia.

Conforma con esta regla de combinación de la experiencia, la entidad estatal identificará y definirá la actividad principal o de mayor relevancia, y la actividad secundaria o accesoria a la principal, de acuerdo con las características del proyecto particular. Para estos efectos, la entidad determinará la actividad principal de alguna de las actividades a contratar definidas en la matriz del proyecto respectivo y podrá establecer hasta dos actividades secundarias cuando: i) en un mismo proyecto se incluyen otras actividades definidas en la Matriz – Experiencia de infraestructura social, ii) cuando en un mismo proyecto se incorporen actividades de infraestructura educativa, salud o cultura,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

recreación y deporte, vivienda o institucional o iii) cuando en un Proceso de Contratación aplican matrices de experiencia de otros Documentos Tipo y la Entidad considera conveniente incluir dicha experiencia.

Una vez definida la actividad principal y secundaria, la entidad estatal debe determinar los requisitos de experiencia exigibles de acuerdo con la matriz de experiencia aplicable, de alguna de la siguientes formas: i) solicitando experiencia general y específica para la actividad principal o de mayor relevancia, siempre que esta se trate de una actividad incluida en las "actividades a contratar" definidas en las matrices de experiencia de los documentos tipo de infraestructura social, o ii) solicitando experiencia general o específica para la(s) actividad(es) secundaria(s) y en los casos en que la Matriz 1 – Experiencia, no contemple experiencia específica para una de las actividades secundarias, se debe pedir Experiencia general.

La experiencia exigible para las actividades principal y secundaria, debe ser definida en función de los rangos de cuantías aplicables al respectivo proceso de contratación. En todo caso, la entidad contratante no puede incluir más de 2 combinaciones de experiencia adicionales a la prevista para la actividad principal.

En caso de que el requisito de experiencia a solicitarse esté expresado en un componente o actividad correspondiente a un porcentaje del Presupuesto Oficial, este deberá calcularse respecto del cien por ciento (100%) del valor del Presupuesto Oficial. En todo caso para la demostración de la experiencia exigida en la actividad secundaria, si la Entidad desagrega el valor de las actividades, la acreditación de la experiencia de los componentes que están supeditados a un porcentaje del Presupuesto Oficial se realizará de acuerdo con el valor de cada actividad secundaria. En este último caso, la Entidad indicará en este literal el valor del Presupuesto Oficial que corresponde a cada uno.

Lo anterior implica que, para el caso de la actividad principal, deberá tenerse en cuenta el 100% del Presupuesto Oficial, y para la(s) actividad(es) secundaria(s), la acreditación frente al Presupuesto Oficial deberá realizarse de forma proporcional, conforme al valor de cada actividad secundaria. En todo caso, la entidad contratante no puede incluir más de 2 combinaciones de experiencia adicionales a la prevista para la actividad principal.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Si en la actividad secundaria se solicita la experiencia específica, y esta contempla más de un requisito, la entidad solo podrá fijar un requisito de experiencia específica, que en este caso será el de mayor relevancia para el proyecto. De acuerdo con esto, será la entidad la que debe definir cuál es el requisito de mayor relevancia para el proyecto a desarrollar, por lo que solo podrá incluir un requisito de experiencia específica en relación con la actividad secundaria.

En el evento que la entidad opte por exigir experiencia específica para las actividades distintas a la actividad principal, deberá incluir la nota que se señala en el numeral v).

Finalmente, es pertinente señalar que las reglas transcritas prescriben que en el evento en que el proceso de contratación se estructure por lotes o segmentos, la entidad establecerá la experiencia de cada uno de ellos, de acuerdo con las actividades definidas en la Matriz de Experiencia aplicable.

Conforme con lo indicado *in extenso* y de acuerdo con la regla prevista en el numeral i) del numeral 3.5.1 del documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – Versión 2, es posible llevar a cabo la combinación de experiencia, bien sea de la misma matriz del sector o de otra matriz de experiencia de otro sector distinto al de infraestructura social, o inclusive de otra modalidad de selección que haya sido adoptada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, siempre y cuando la entidad determine cuál será la actividad principal y cuál o cuáles serán las actividades secundarias, y deberá dar estricto cumplimiento a las condiciones contenidas en el numeral señalado.

En conclusión, conforme a la regla prevista en el numeral i) del numeral 3.5.1 antes referida, resulta jurídicamente viable que la entidad combine, para efectos de adelantar una contratación integral, la Matriz 1 – Experiencia Sector Vivienda de los documentos tipo de obra, con la Matriz 1 – Experiencia Consultoría Sector Vivienda de los documentos tipo de consultoría, siempre que se determine con claridad cuál de las dos actividades constituye la actividad principal y cuál la actividad secundaria, dando estricto cumplimiento a las demás condiciones previstas en el numeral indicado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iv. Considerando que en su solicitud usted indaga sobre los contratos llave en mano y que, conforme a lo expuesto previamente en este concepto, estos consisten en que el contratista se obliga a ejecutar la obra desde la fase inicial de diseño hasta su puesta en marcha, resulta pertinente analizar si, con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, pueden contratarse las actividades necesarias para la puesta en marcha de la obra pública.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, como se señaló en el numeral tres (3) de estas consideraciones, lo relacionado con los estudios y diseños puede contratarse mediante la combinación de experiencia prevista en los documentos tipo. En consecuencia, conviene desarrollar la posibilidad de solicitar experiencia adicional para obras, bienes o servicios complementarios o ajenos a la obra pública de infraestructura social, con el fin de contratar la puesta en marcha de la obra.

Cuando la entidad requiere bienes y servicios que no se encuentran incluidos como obra de infraestructura social en la “Matriz 1 – Experiencia” correspondiente, se debe aplicar el artículo 4 de la Resolución No. 539 del 21 de agosto de 2025²⁶. Esta norma dispone los eventos en los que el objeto

²⁶ “Artículo 4. Obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. Cuando el objeto contractual incluya obras, bienes o servicios adicionales a la de obra pública de infraestructura social, la entidad estatal deberá aplicar los documentos tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de las obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, deberá seguir los siguientes parámetros:

1. Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de las obras, bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales obras, 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.

2. Conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo.

3. Abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contractual incluye obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. En este caso, la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de las obras, bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social.

Para ello, se deben seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que han verificado las condiciones de mercado para la adquisición de las obras, bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de

4. Clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

Parágrafo 1°. En los casos que el objeto contractual incluya actividades abarcadas por otros documentos tipo, la Entidad Estatal aplicará las reglas de combinación de experiencia previstas en el numeral 3.5.1 del documento base.

Parágrafo 2°. Para los efectos de este artículo se entiende por "obras, bienes o servicios adicionales" aquellas actividades que no están incluidas en la matriz de experiencia de los documentos tipo de infraestructura social aplicable o de otras matrices de experiencia de documentos tipo adoptados por esta Agencia que se encuentren vigentes, pero que están relacionadas con el contrato a ejecutar. Parágrafo

3°. Para la aplicación de este artículo, se entiende por experiencia adicional aquella que no está definida en la matriz de experiencia de infraestructura social aplicable o de otras matrices de experiencia de documentos tipo adoptados por esta Agencia que se encuentren vigentes, pero que la Entidad Estatal considera necesaria para garantizar la idoneidad del contratista para la ejecución del proyecto, puesto que está relacionada con el objeto a ejecutar.

Parágrafo 4°. En caso de que la entidad considere pertinente incorporar experiencia relacionada con obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública, podrá reemplazar como máximo una (1) de las actividades secundarias. Para esta incorporación, deberán observarse las mismas reglas establecidas para las actividades secundarias contenidas en el numeral 3.5.1 del Documento Base. En todo caso, deberá tenerse en cuenta que la entidad no podrá solicitar más de tres actividades en total, incluyendo la actividad principal. Por lo tanto, además de la actividad principal, deberá determinar si exige dos actividades secundarias o una actividad secundaria y una adicional.

En ningún caso deberá entenderse que la inclusión de una actividad adicional equivale al procedimiento establecido para la combinación de experiencia. Para este último caso, se deberá aplicar lo establecido en el numeral 1 del literal A del numeral 3.5.1 del documento base.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los documentos tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades de cualquier naturaleza, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

Adicionalmente, debe resaltarse que, la actividad sobre la cual se solicite experiencia a través de la aplicación del artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025, debe reemplazar una de las Actividades Secundarias determinadas en las reglas de combinación de experiencia del numeral 3.5.1 del documento base.

La entidad que opte por solicitar experiencia adicional en desarrollo de esta norma debe evidenciar en los documentos del proceso que agotó estos parámetros. Para ello, debe justificar en los estudios y documentos previos, como parte del deber de análisis y planeación, que ha verificado que la experiencia adicional relacionada con las obras, bienes o servicios no afecta significativamente la pluralidad de oferentes. Es decir, la entidad debe revisar que al solicitar esta experiencia existen suficientes potenciales proponentes que puedan acreditar estas condiciones.

En segundo lugar, la solicitud de esta experiencia no permite que la entidad modifique los requisitos habilitantes y de ponderación de la propuesta, por lo cual se deben mantener los establecidos en los documentos tipo.

En tercer lugar, la experiencia adicional solicitada debe relacionarse con las obras, bienes y servicios sobre los cuales la entidad requiere que se demuestre idoneidad por parte de los proponentes. Esta experiencia no puede estar limitada o referida a que se haya adquirido en un territorio o con alguna entidad determinada, ni establecer limitantes temporales o la acreditación de volúmenes o cantidades. Este parámetro va encaminado a determinar si la experiencia solicitada es acorde, adecuada y proporcional a la necesidad identificada por la entidad, por lo cual no puede desbordar los límites racionales ni solicitar experiencias de imposible cumplimiento.

Por último, la experiencia requerida debe clasificarse hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios. Por lo tanto, la entidad no puede requerir que se acredite el "producto" de este clasificador.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La posibilidad de solicitar experiencia adicional solo ocurre cuando el objeto contractual incluye obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. Esto implica que: i) la actividad que se requiere, no está incluida en la matriz de experiencia de los documentos tipo de infraestructura social aplicable ni en las matrices de experiencia de los demás sectores expedidos por la agencia, pero está relacionada con el contrato a ejecutar.

De otro lado, se debe tener en consideración que la aplicación de este procedimiento en que solicite acreditar experiencia para estas “obras, bienes o servicios adicionales” debe reemplazar solamente una de las actividades secundarias, que se describieron en las reglas de combinación de experiencia relacionadas en el numeral 3.5.1. del documento base, en este contexto, debe conservarse los requisitos establecidos en los documentos tipo.

Para solicitar experiencia frente a obras, bienes o servicios adicionales que no se encuentren contemplados en la “Matriz – Experiencia”, el documento base, de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, en los literales M), N) y O) del numeral “3.5.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA”, señala los requisitos que debe seguir la Entidad para incluir obras, bienes o servicio adicionales a la obra pública de infraestructura social. Al respecto el documento señala lo siguiente:

M. [Cuando el objeto contractual incluya obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social_y de manera excepcional se requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de dichas obras, bienes o servicios, la Entidad verificará si estos están incorporados en otros Documentos Tipo. En este caso, la Entidad observará las reglas de combinación de experiencia definidas en el literal A) de este numeral y, por tanto, la Entidad no podrá definir requisitos de experiencia distintos a los determinados por esta Agencia. En todo caso, si el objeto contractual contempla bienes o servicios ajenos que no están regulados en los Documentos Tipo, la Entidad aplicará los parámetros del artículo 4 de la Resolución 539 de 2025.

N. (...)

Nota 12: En caso de que la entidad considere pertinente incorporar experiencia relacionada con obras, bienes o servicios adicionales a la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obra pública, podrá reemplazar como máximo una (1) de las actividades secundarias. Para esta incorporación, deberán observarse las mismas reglas establecidas para las actividades secundarias en el presente numeral del documento base. En todo caso, deberá tenerse en cuenta que la entidad no podrá solicitar más de tres actividades en total, incluyendo la actividad principal. Por lo tanto, además de la actividad principal, deberá determinar si exige dos actividades secundarias o una actividad secundaria y una adicional.

En ningún caso deberá entenderse que la inclusión de una actividad adicional equivale al procedimiento establecido para la combinación de experiencia. Para este último caso, se deberá aplicar lo establecido en el numeral 1 del literal A del presente numeral²⁷.

Conforme con esta disposición, la Entidad no puede requerir experiencia adicional que incluya volúmenes o cantidades de obra específica expresada en SMMLV.

En el escenario en el cual la Entidad requiera y considere adecuado y proporcional exigir experiencia relacionada con esta, según su etapa previa de planeación, deberá exigirla como un bien o servicio adicional a la obra pública de infraestructura social, según las actividades a contratar de la Matriz 1 - Experiencia aplicable]

O. [La Entidad no puede establecer requisitos de experiencia general o específica, adicionales a los establecidos en la Matriz 1 - Experiencia aplicable en el proyecto de infraestructura social bien sea de salud, educación, institucional, vivienda, cultura, recreación y deporte, relacionados con el cumplimiento de Planes de Manejo Ambiental, Planes de Manejo de Tránsito o el Plan de Adaptación de la Guía Ambiental, porque estas actividades no son ajenas a la obra pública de infraestructura social. Por esto, cuando el objeto contractual incluya

²⁷ Esta nota 12 se establece en los mismos términos en el parágrafo 4 del artículo 4 de la Resolución 539 de 2025. Concretamente se indica: "Parágrafo 4º. En caso de que la entidad considere pertinente incorporar experiencia relacionada con obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública, podrá reemplazar como máximo una (1) de las actividades secundarias. Para esta incorporación, deberán observarse las mismas reglas establecidas para las actividades secundarias contenidas en el numeral 3.5.1 del Documento Base. En todo caso, deberá tenerse en cuenta que la entidad no podrá solicitar más de tres actividades en total, incluyendo la actividad principal. Por lo tanto, además de la actividad principal, deberá determinar si exige dos actividades secundarias o una actividad secundaria y una adicional. En ningún caso deberá entenderse que la inclusión de una actividad adicional equivale al procedimiento establecido para la combinación de experiencia. Para este último caso, se deberá aplicar lo establecido en el numeral 1 del literal A del numeral 3.5.1 del documento base."

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obras, bienes y/o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social la Entidad deberá incluir el presente literal con el siguiente texto, que en caso contrario deberá eliminarse]

Nota 13: Lo anterior sin perjuicio de la obligación que tienen las Entidades de cumplir con unos requisitos mínimos frente a las “obras ajenas a la infraestructura Social”, los cuales deben ser claramente consignados en los estudios previos, en caso que se considere su pertinencia y con fundamento en aspectos de conveniencia técnicos y económicos suficientes que determinen que la experiencia incluida en documentos tipo existentes es insuficiente de cara a la complejidad o grado de especialidad que comporta el objeto a contratar.

La Entidad debe demostrar que la experiencia adicional, “obra ajena a la infraestructura Social”, no se encuentra incluida en las matrices de los sectores adoptados por la Agencia y adicionalmente, que esta experiencia requerida responde a las condiciones de mercado, específicamente a las características del proceso de selección a contratar, las cuales deberían estar consignadas en el respectivo estudio de sector y con la consideración de usar los Documentos Tipo.

De esta manera, la regla general frente a la aplicación del documento base es su inalterabilidad. Por lo tanto, no se podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación señalados en los documentos tipo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025. Por tanto, si el objeto contractual incluye obras, bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social, de allí solo se deriva que podrá incluirse la experiencia adicional que se considere conveniente, atendiendo a las reglas explicadas con anterioridad.

En este sentido, cuando se pretenda ejecutar una de las actividades establecidas en la “Matriz – Experiencia” de los documentos tipo adoptados en el sector social y adicionalmente se requiera contratar otro tipo de obras, bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, los documentos tipo adoptados son obligatorios.

Las consideraciones desarrolladas en este numeral resultan pertinentes para algunos de los interrogantes planteados en su solicitud, particularmente en lo relacionado con contratar la puesta en marcha de la obra pública en el marco de un contrato llave en mano, para lo cual, la entidad deberá hacer uso de lo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

señalado respecto a las obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, conforme a las reglas previstas en los literales M), N) y O) del numeral 3.5.1 del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – Versión 2, así como en el artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025.

Lo anterior, en la medida en que las actividades propias de la puesta en marcha no se encuentran incluidas en la Matriz 1 – Experiencia aplicable, pero pueden guardar –según el proyecto que adelante la entidad– relación directa con el objeto del contrato a ejecutar. De esta forma, la eventual exigencia de experiencia adicional, frente a obras, bienes y servicios adicionales a la obra de infraestructura social, solo se podrá realizar conforme a los parámetros del artículo 4 de la Resolución No. 539 de 2025.

v. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y doctrinales

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Código Civil, artículos 656, 658, 2053, 2060 y 2061.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 13, 25, 26, 32, 39, 40 y 41.
- Ley 1682 de 2013, artículo 12.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1439 del 18 de julio de 2002. C.P. Susana Montes de Echeverri.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 13 de marzo del 2008. C.P: Hector J. Romero Díaz. Exp. 15009.
- Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 19 de septiembre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad. 63001233100020120008901.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 28 de marzo del 2017. C.P. Edgar González López. Rad.2331.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018. Rad. 2.386. C.P. Edgar González López.
- AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para los procesos de contratación de obra pública.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Laudo TA-CCB-20040531 del 31 de mayo de 2004. Concesión Santa Marta Paraguachón vs. Instituto Nacional de Vías.
- ABRIL, Antonio. Los contratos mercantiles y su aplicación práctica. Madrid: Bosch, 2017.
- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. De los contratos. Santiago de Chile: Editorial Jurídica EDIAR-CONOCSUR LTDA, 1988.
- BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013.
- CABARCAS GÓMEZ, Freddy M., Condiciones imprevistas en los contratos de construcción de infraestructura, Universidad Externado de Colombia, 2018.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- DUCCI, Jorge, et al. Ventajas y riesgos de contrato llave en mano. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- Fidic, Conditions of Contract for epc/Turnkey Projects (1st edition, 1999) (The Silver Book).
- MATAALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública: reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2015 – 4 edición.
- OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo & OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. Séptima edición. Bogotá: Temis, 2021.
- OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Dike, 2020.
- PODETTI, Humberto. El contrato de construcción. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2004.
- SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho público contractual: Bogotá: Legis, 2014.
- VALLEJO, Felipe. Responsabilidad profesional en la construcción de obras. Revista Derecho Del Estado, n.º 20 (1), 97-120. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/706>.
- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Documentos Tipo. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los contratos bajo la modalidad de llave en mano en el concepto C-1162 del 1 de octubre de 2025. Finalmente, sobre el anticipo y pago anticipado esta Agencia se pronunció en los conceptos C-037 del 5 de abril de 2023, C-197 del 28 de marzo de 2025, C-341 del 27 de agosto de 2024, C-557 del 17 de junio de 2025, C-1162 del 1 de octubre de 2025, C-1299 del 7 de octubre de 2025, C-1520 del 28 de noviembre de 2025 y C-489 del 8 de mayo de 2025.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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/busqueda/conceptos>.

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó 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 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026**, en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026**, dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>

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-contratacion-publica)

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

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Carlos Mario Castrillón Endo Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alexandra Rodríguez Motta Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual Martha Alicia Romero Vargas Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE