

MEMORIA JUSTIFICATIVA

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se modifican los Documentos Tipo para los procesos de obra pública de infraestructura de transporte que se adelanten bajo la modalidad de selección de mínima cuantía”

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución mediante la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente actualiza los Documentos Tipo para los procesos de selección de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se modifica la Resolución 625 de 2022.

1. Antecedentes

El parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir, aquellas mencionadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 19931. Esto significa que son vinculantes para la elaboración del pliego de condiciones y demás documentos del proceso que se enmarquen en su ámbito de aplicación.

Con fundamento en las facultades previstas en esta ley, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptó los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte adelantados bajo la modalidad de mínima cuantía, mediante la Resolución 094 de 2020, los cuales fueron posteriormente modificados mediante las Resoluciones 161 de 2021 y 146 de 2022.

Luego, mediante la Resolución 625 de 2022, esta Agencia adoptó la versión 2 de los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y derogó la Resolución 094 de 2020.

Al respecto, la Resolución 160 de 2020, cuyo objeto consiste en adoptar el procedimiento para implementar los documentos tipo y definir el sistema de su revisión, en el artículo 11, faculta a la Agencia para que, en cualquier momento, ante el cambio de circunstancias fácticas o jurídicas sobre las cuales se sustentaron la adopción de los documentos tipo o la identificación de imperfecciones en la elaboración o implementación de los mismos, le permita proceder a realizar su revisión y adoptar las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

En los próximos acápite se explicará la necesidad de modificar los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–.

2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

MEMORIA JUSTIFICATIVA

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expone las razones que justifican la modificación de los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–. De este modo, se explicará: i) la importancia en las compras públicas de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”; ii) el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021-2051; iii) el deber de revisión constante de los Documentos Tipo y la necesidad de actualizar la Matriz de Experiencia y de incorporar nuevos criterios de evaluación y formatos; iv) el análisis de los datos relevantes suministrados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de esta Agencia, y v) las observaciones de ciudadanos, grupos de interés y entidades técnicas y especializadas del sector de infraestructura de transporte.

2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” –Ley 2294 de 2023–

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 tiene por objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de protección de la vida a partir de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.¹ Los ejes transversales del referido Plan Nacional de Desarrollo son: i) paz total; ii) los actores diferenciales para el cambio; iii) estabilidad macroeconómica, y iv) política exterior con enfoque de género.² Al respecto, debe señalarse que cobran especial relevancia los siguientes ejes transversales:

“2. Los actores diferenciales para el cambio. El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

3. Estabilidad macroeconómica. Tiene como objetivo definir un conjunto de apuestas en materia económica para garantizar la disponibilidad de los recursos públicos que permitirán financiar las transformaciones, las cuales están enmarcadas en la actual coyuntura económica global, regional y nacional.”

¹ Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Artículo 1.

² Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Artículo 4.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Con este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se propende por que los empresarios, emprendedores y asociaciones populares cuenten con mayores oportunidades y mejores condiciones. Se pretende una mayor inclusión de diversos sectores en la vida social, económica y productiva del país, y también se promueven las transformaciones, de cara a la economía global, regional y nacional. A su turno, una de las herramientas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan es, sin duda, el sistema de compras y contratación pública.

Por otra parte, conforme al artículo 3 del Plan Nacional de Desarrollo, los ejes de transformación del Gobierno Nacional son cinco (5): i) ordenamiento del territorio alrededor del agua; ii) seguridad humana y justicia social; iii) derecho humano a la alimentación; iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y v) convergencia regional. De acuerdo con esto, se identificaron dos (2) ejes transformacionales sobre los cuales se erige la modificación de los Documentos Tipo del sector de infraestructura de transporte, de acuerdo con la Ley 2294 de 2023:

“2. Seguridad humana y justicia social. Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.

(...)

5. Convergencia regional. Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre estas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes.”

Conforme a lo anterior, se hace referencia a la vida y el buen vivir con base en una adecuada infraestructura física, lo cual implica *per se* una infraestructura de transporte apropiada para el correcto funcionamiento del Estado. Particularmente, respecto al eje de *convergencia regional*, uno de los elementos que permite la reducción de brechas sociales, el fortalecimiento de los vínculos intra e interregionales y el aumento de la productividad y competitividad en los territorios es la *conectividad vial*. Así, una adecuada infraestructura de transporte, presente en



MEMORIA JUSTIFICATIVA

todo el territorio nacional, contribuye a que todo el país cuente con mejores condiciones sociales, económicas y productivas, ya que puede reducir la distancia y los tiempos entre regiones y ciudades de forma segura, permite el acceso a mayores oportunidades en diversos territorios, mejora el desarrollo económico de las áreas, promueve el crecimiento industrial y comercial, fomenta el turismo, entre otros aspectos que permiten el correcto funcionamiento del país.

Adicionalmente, es menester precisar que, uno de los principales objetivos de los documentos tipo es la lucha contra la corrupción, lo cual contribuye al cumplimiento de la Estrategia Nacional definida en el artículo 200 de la Ley 2294 de 2023. Esta norma establece lo siguiente:

“Artículo 200. Estrategia nacional de lucha contra la corrupción. Con el propósito de fortalecer las Instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, proteger los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y proteger el Medio Ambiente, el Gobierno Nacional formulará una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

La Estrategia tendrá como dimensiones la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho al acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública y la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial.

El Gobierno Nacional en cabeza de la Secretaría de Transparencia y las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, serán responsables de la coordinación, elaboración y evaluación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la corrupción. La Red Nacional de Observatorios Anticorrupción y el Departamento Nacional de Planeación prestarán apoyo técnico para su formulación, monitoreo y seguimiento.
(...)”

Al respecto, es importante señalar que con los documentos tipo, entre otras, se incorporan mejores prácticas contractuales, se optimizan los Procesos de Contratación, se contribuye a la transparencia y se garantiza la pluralidad de oferentes. Estas son algunas ventajas que promueven los documentos tipo y que permiten luchar contra la corrupción en Colombia, particularmente, desde la contratación pública.

De forma similar, la Ley 2294 de 2023 apunta al desarrollo de la infraestructura de transporte en el país, consintiendo la concurrencia de fuentes de financiación para proyectos de infraestructura de transporte. Esto permite que los proyectos de infraestructura de transporte cuenten con bases financieras sólidas para su correcta ejecución y finalización:

“Artículo 255. Concurrencia en la financiación de proyectos de infraestructura de transporte. Bajo el principio de concurrencia que establece el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida y con el propósito de contar con diversas fuentes de financiación que permitan la viabilización para la ejecución de

MEMORIA JUSTIFICATIVA

proyectos de infraestructura de transporte, se podrá contar dentro de la financiación de un mismo proyecto con diferentes fuentes, tales como: Presupuesto General de la Nación, recursos territoriales, obras por impuestos, regalías, valorización, recursos regionales, contraprestaciones entre otros, para tal efecto, las entidades tendrán en cuenta su capacidad financiera según el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

Por otra parte, de acuerdo con el Observatorio Nacional de Logística³, Colombia cuenta con regiones que no tienen una adecuada conectividad vial, ya que el 41,6% de los municipios se encuentra a más de dos (2) horas del Sistema de Ciudades y 58 municipios no se encuentran conectados a las redes viales de carretera. Conforme al Observatorio, el Gobierno Nacional planteó la “Estrategia de Conectividad Regional-ECR”, con el objetivo de identificar la infraestructura regional que permita conectar el 100% de los municipios y alrededor del 92% de los centros poblados del país, beneficiando a un 81,3% de la población. Se propende así por el cierre de brechas según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, con la intervención de corredores prioritarios en todo el país.

En virtud de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” –Ley 2294 de 2023– se erige como un instrumento indispensable para la intervención, optimización y construcción de infraestructura de transporte, en el marco de la justicia social, la superación de brechas y la vida como pilar fundamental para el cumplimiento de los fines estatales.

2.2. Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021-2051

El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021-2051, es un instrumento de planeación del sector transporte, para organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país a través de una red de infraestructura que logre la conectividad de las ciudades, regiones, fronteras y puertos, priorizando los proyectos que generen mayor impacto para la economía, la reducción de brechas regionales y el mayor bienestar de la población.

El PMTI es un compromiso del Estado colombiano, que constituye una hoja de ruta a 30 años de los proyectos de infraestructura intermodal más importantes del país. Propende por el crecimiento del país a través de una red de infraestructura de transporte, priorizando los proyectos que mayor impacto nacional tendrán para la economía y el bienestar social, y complementando y perfeccionando los corredores más importantes del país.

Este Plan se ha actualizado, enfatizando en la priorización de proyectos que mejoran la conectividad y accesibilidad de los territorios y poblaciones menos atendidos por el sistema de transporte. También, inserta aspectos relativos a la transición energética en pro de que exista menor contaminación y se reduzca el impacto sobre el medio ambiente.

³ Esta información fue tomada de: <https://onl.dnp.gov.co/Paginas/Estrategia-conectividad-regional.aspx>.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

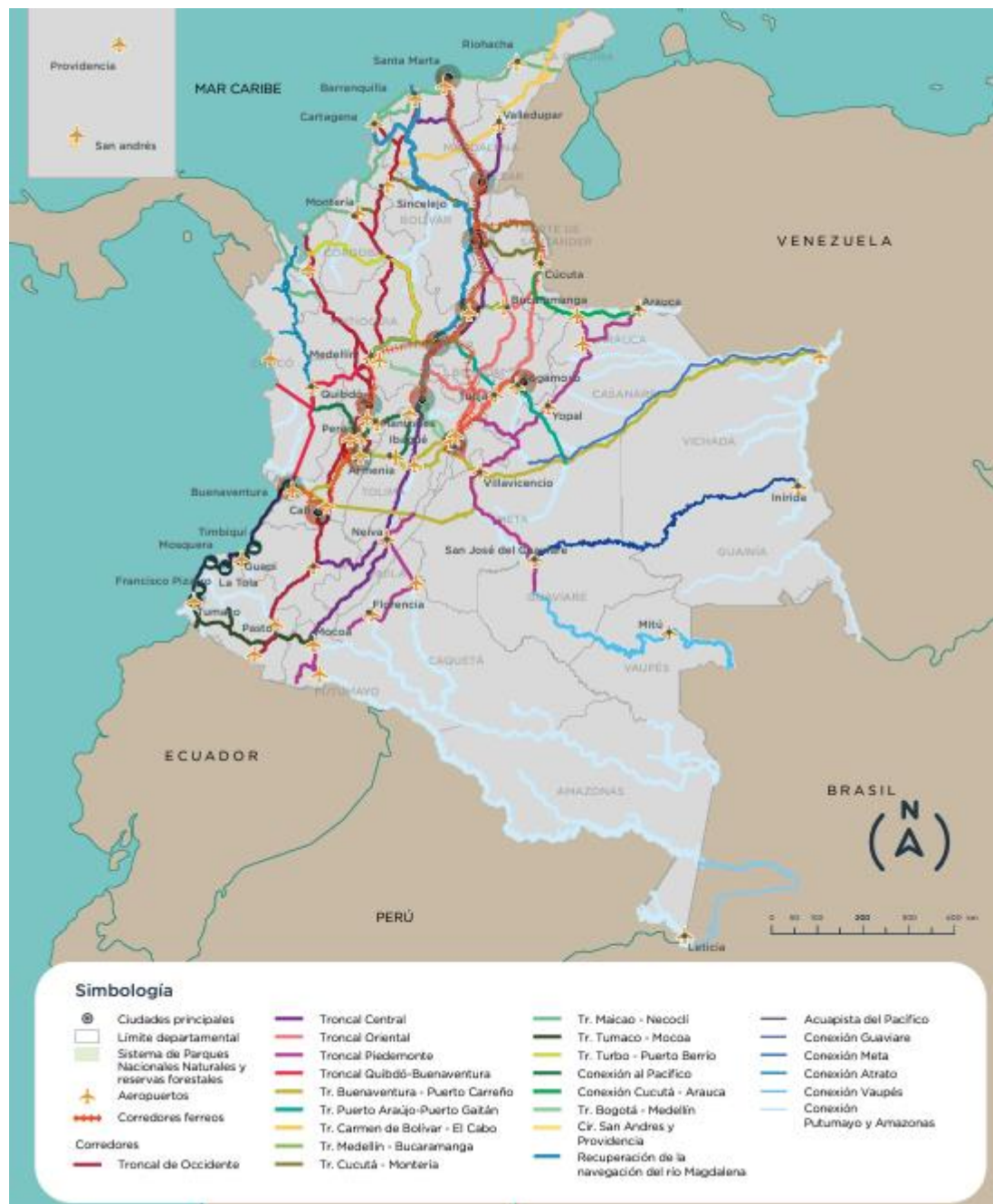
En el sector de infraestructura de transporte, las carreteras continúan siendo el mayor receptor de la inversión pública. Sin embargo, aeropuertos, ferrocarriles, puertos y modos fluviales también son tenidos en cuenta en el Plan. Antes de la actualización, esto es, cuando el Plan estaba proyectado hasta el año 2035, el porcentaje de los tramos en mal estado de los proyectos del PMTI con cohorte a 2021 respecto a la cantidad de proyectos fue el siguiente (en consideración al modo de transporte): a) aéreo, 24%; b) férreo, 60%; c) fluvial, 82%; d) marítimo, 67%, y e) carretero, 37%. Sin embargo, el actual Plan propone una nueva red básica, teniendo en cuenta los avances logrados hasta el momento, pero también las nuevas prioridades en términos de conectividad, equidad y medio ambiente, con el fin de avanzar en la convergencia entre regiones y mejorar la productividad de sectores económicos a partir de la reducción de costos logísticos y la eficiencia energética.

La red básica propuesta en el PMTI 2021-2051 es la siguiente⁴:

⁴ Tomado de: Observatorio Nacional de Logística, “Plan Maestro de Transporte Intermodal 2021-2051”. Disponible en: <https://onl.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Maestro-Transporte-Intermodal-PMTI.aspx>



MEMORIA JUSTIFICATIVA



De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, para desarrollar los proyectos que modernizarán e impulsarán la conectividad, competitividad y reindustrialización del país, se estiman inversiones pro cerca de \$240 billones. La base de esto es una red de infraestructura intermodal y de servicios de transporte, con corredores

MEMORIA JUSTIFICATIVA

férreos y fluviales articulados con la red de carreteras a través de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE).

Existen así diversos proyectos priorizados atendiendo a cada uno de los modos de infraestructura de transporte, en varias regiones del país. Por ejemplo, en el modo carretero, se priorizaron varios proyectos en departamentos como La Guajira, Chocó, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Caquetá, Meta, Casanare, entre otros. También, algunas adecuaciones y ampliaciones en los aeropuertos El Dorado de Bogotá, José María Córdoba de Medellín y Alfonso Bonilla Aragón de Cali. De igual forma, varios corredores férreos y zonas portuarias de Buenaventura y Barranquilla. Esto por mencionar algunos proyectos de infraestructura de transporte.

El PMTI se basa, entre otras, en la eficiencia, la cual siempre ha sido un criterio fundamental en la contratación pública y, por lo tanto, para la construcción y actualización de los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Colombia ha tenido importantes avances en infraestructura de transporte y, así mismo, se ha fijado grandes retos en este sector, motivo por el cual es necesario que los instrumentos involucrados en la planeación y ejecución de estas políticas públicas estén armonizados con las metas trazadas.

2.3. Deber de revisión constante de los Documentos Tipo y la necesidad de actualizar la Matriz de Experiencia y de incorporar nuevos criterios de evaluación y formatos

La Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– debe revisar constantemente el contenido de los Documentos Tipo que expida. En desarrollo de este deber, la Agencia realiza ajustes puntuales a los Documentos Tipo obra pública de infraestructura de transporte adelantados bajo la modalidad de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, derivados de las consultas y comentarios realizados por la ciudadanía respecto a su contenido.

En igual sentido, fruto de la implementación de los Documentos Tipo, la Agencia, en coordinación con el Instituto Nacional de Vías –INVIAS–, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca –ICCU– y otras entidades técnicas, encontró precedente actualizar, entre otros, la Invitación y la “Matriz 1 – Experiencia”, y elaborar el “Anexo – Glosario”. De igual forma, se hizo necesario ajustar los aspectos relativos a la capacidad financiera de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

Adicionalmente, se realizaron ajustes en la forma y/o el fondo en los siguientes aspectos de los documentos tipo: i) causales de rechazo; ii) limitación a Mipymes de los procesos de contratación estructurados por lotes o segmentos; iii) acreditación de pagos de seguridad social cuando presenten la calidad de pensionados; iv) capacidad financiera y organizacional; v) acuerdos comerciales; vi) garantías; vii) requisitos habilitantes en la capacidad jurídica; viii) pacto de transparencia; ix) precisiones sobre precios artificialmente bajos; x) capacidad

MEMORIA JUSTIFICATIVA

residual; xi) procedimiento para la adjudicación, xii) redistribución en los criterios de evaluación; xiii) incorporación de lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” –Ley 2294 de 2023–; xiv) forma de pago, entre otros.

2.4. Análisis de los datos relevantes suministrados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de esta Agencia

Para la elaboración de este insumo estratégico, la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico utilizó la información del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP I y II, publicada por la ANCP – CCE en el portal de Datos Abiertos, con un universo de más de 11 millones de contratos. Los contratos que se revisaron como punto de partida para este análisis fue la base de datos general, la cual contiene 44.854 registros correspondientes a contratos firmados desde el 1 de enero de 2021 y a corte de 31 de diciembre de 2023.

De dicha base, se identificaron, procesaron y analizaron 11.322 contratos correspondientes al Sector Transporte.

Los datos observados fueron extraídos por el Grupo de Analítica, Estrategia y Ciencia de Datos –GAEC– del conjunto de datos publicados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, los cuales se encuentran disponibles en el portal de Datos Abiertos. Inicialmente, se exponen y analizan los volúmenes de contratos y sus montos totales asociados al sector de gasto e inversión denominado Transporte, conforme a su distribución anual, de las vigencias 2021, 2022 y 2023⁵:

Tabla 1. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022 y 2023, Sector Transporte.

Vigencia	Valores	Número de Contratos
2021	\$ 7.647.825.216.277	3484
2022	\$ 9.016.125.768.889	3850
2023	\$ 10.039.365.317.699	3988
Total	\$ 26.703.316.302.865	11.322

Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública

Durante las vigencias 2021, 2022 y 2023, los contratos asociados al Sector Transporte registrados en el SECOP I y II fueron 11.322 y sumaron un valor total de \$26,7 billones de pesos.

Al observar la distribución de los montos y el volumen de los contratos en las distintas vigencias, en 2021 se registraron 3.484 contratos con una cuantía de \$7.6 billones de pesos; en 2022 se

⁵ Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico ANCP – CCE. “Cubo del Gasto Sector Transporte 2024”, p. 14.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

registraron 3.850 contratos por una cuantía de \$9 billones de pesos y en 2023 3.988 contratos por 10 billones de pesos.

Esto representó un aumento del 10,5% en el número de contratos y un 18% en valor total de 2021 comparado con la vigencia 2022. En tanto el año 2022 frente al 2023 presentó un aumento más moderado de cerca del 11,4% del valor total y de 3,6% en la cantidad de contratos.

Algunos rasgos del progresivo aumento interanual de los valores totales registrados pueden tener razón en tres elementos: el respectivo aumento en el número de contratos, explícito en la Tabla 1; seguido en menor medida de la variación de inflación anual registrada entre las vigencias estudiadas, incluidas las variaciones relacionadas con la postpandemia⁶, adicional a la reducción de esta variación entre 2022 y 2023.

Y una tercera razón para la variación entre 2022 y 2023 se extrae al realizar el cálculo en deciles según los valores de contratos. La cota inferior del decil superior (un grupo de contratos cuyas cuantías son superiores al 90% de los restantes) es de poco más de \$3 mil millones de pesos y la superior es de aproximadamente \$630 mil millones, el valor del contrato más grande según la información analizada. A partir de esta información se estudian los contratos cuyas cuantías se ubican entre estas dos cotas.

El decil superior lo integran 1.133 contratos, de los que 433 son contratos de la vigencia 2023 y 405 de la vigencia 2022, es decir, los de 2023 tienen tres puntos más en la participación del 10% de contratos con cuantías superiores. De lo anterior se puede deducir que la variación 2022-2023 no solo se explica según el mayor número de contratos que la vigencia 2023 tiene respecto a la 2022, sino también por el mayor tamaño de contratos.

- **Uso de plataformas:**

Según el informe de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, también se observa el uso de las plataformas del Sistema Electrónico de Contratación Pública durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 en los contratos observados del Sector de Transporte en los que se hizo uso del SECOP I y II en las siguientes magnitudes⁷:

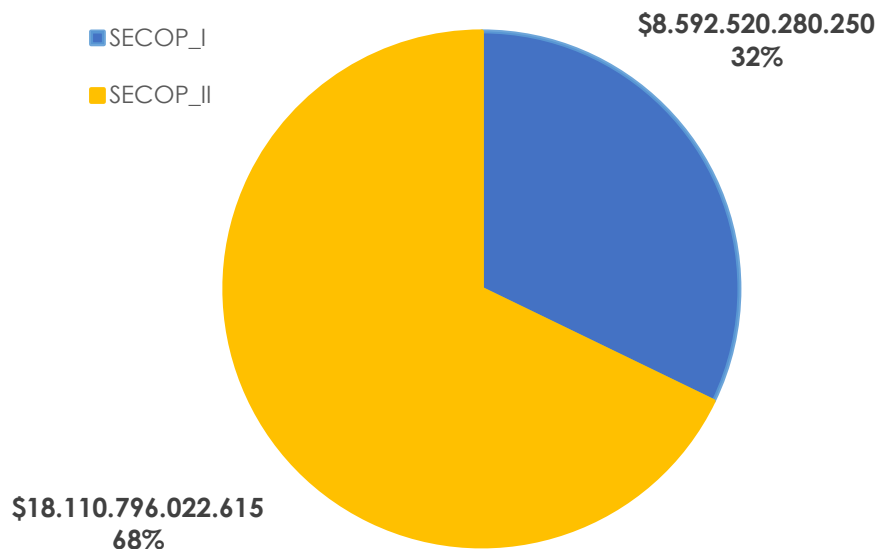
Gráfico 1. Valores según uso de Plataforma, 2021-2023, Sector Transporte.

⁶ Caicedo-García, E.; Sarmiento, J.; Hernández, R. (2022). INFLACIÓN Y COVID-19: UN EJERCICIO PARA COLOMBIA. *Borradores de Economía*; No.1198. Banco de la República de Colombia. Bogotá.

⁷ Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico ANCP – CCE. “Cubo del Gasto Sector Transporte 2024”, p. 16.



MEMORIA JUSTIFICATIVA



Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública

A través del SECOP II se contrataron los mayores montos por un valor de \$18 billones, representativos del 68% de la contratación del sector. En tanto que, a través del SECOP I se contrataron \$8,6 billones, que representan el 32% de los valores totales del sector.

- **Modalidad de selección:**

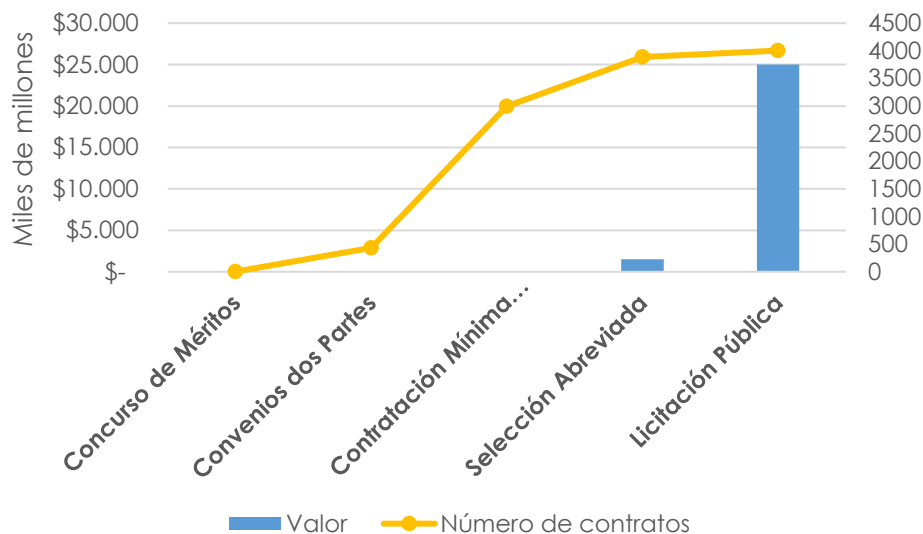
Se analizó en las 3 vigencias el uso de las modalidades de selección por parte de las entidades públicas en el Sector Transporte. Particularmente, se observaron aquellas a través de las que se contrataron obras, estas son propiamente de carácter competitivo; adicionalmente se observan los convenios de dos partes⁸:

Gráfico 2. Modalidades de selección: valores y número de contratos, Sector Transporte

⁸ Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico ANCP – CCE. “Cubo del Gasto Sector Transporte 2024”, p. 17.



MEMORIA JUSTIFICATIVA



Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública

El gráfico 2 ilustra los valores y el número de contratos celebrados a través de las modalidades descritas. La modalidad de licitación pública concentró los mayores valores contratados por \$25 billones a través de 4.004 contratos. En segundo lugar, se ubicó la modalidad de selección abreviada con 3.887 por un valor de \$1,5 billones equivalente al 6% de la contratación total del sector, lo que implica una alta frecuencia de contratos de menor valor frente a la modalidad de licitación pública.

En tercer lugar, la modalidad de mínima cuantía concentró \$91 mil millones a través de 2.995 contratos con una participación menor al 1% del valor total. Seguido, se ubican los convenios de dos partes que concentraron \$66 mil millones a través de 433 contratos. Finalmente, la modalidad de concurso de méritos concentró \$553 millones a través de 3 contratos.

Puede concluirse sobre el particular que, la modalidad de licitación pública fue la preferida por las entidades públicas en la contratación del sector transporte en las obras de mayor valor; no obstante, la selección abreviada y la mínima cuantía tuvieron una alta frecuencia en cuanto al número de contratos, sin embargo, estos fueron de valores inferiores a los contratados a través de licitación pública.

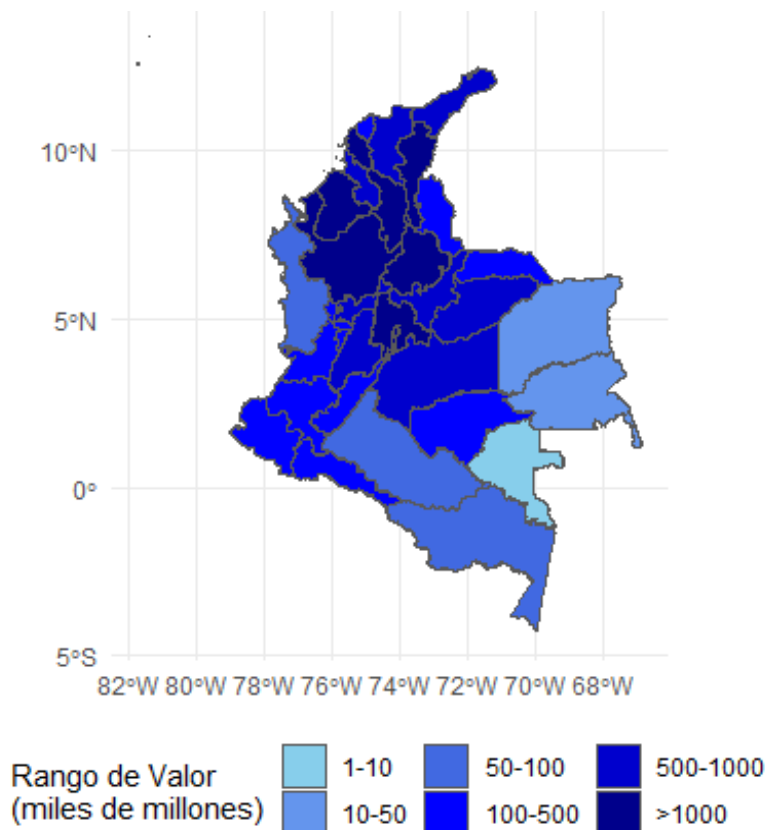
- **Distribución geográfica:**

Para visualizar la distribución geográfica de los valores contratados en el Sector Transporte durante las vigencias 2021, 2022 y 2023, se utiliza un mapa coroplético. Se identifican las

MEMORIA JUSTIFICATIVA

variaciones departamentales de acuerdo con los valores contratados a través de la intensidad de los colores como a continuación se observa⁹:

Gráfico 3. Distribución Geográfica (Valor contratos), Sector Transporte.



Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública

Esta distribución muestra una concentración en la ciudad de Bogotá D.C., con valores por \$10,1 billones con 1.083 contratos equivalente al 38% del monto total contratado para el sector, seguido de los departamentos de Cesar, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca y Santander con valores contratados superiores a \$1 billón de pesos.

Al observar la distribución en los rangos inferiores, se observa que en el rango inferior que abarca la contratación entre \$1 mil millones de pesos y \$10 mil millones pesos, únicamente se ubicó el departamento del Vaupés con 25 contratos. Ascendentemente, en el siguiente rango,

⁹ Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico ANCP – CCE. “Cubo del Gasto Sector Transporte 2024”, p. 21.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

con valores entre \$10 mil millones y \$50 mil millones de pesos, se ubicaron los departamentos de Guainía con 6 contratos y Vichada con 31 contratos.

El análisis de la contratación en el Sector Transporte a través del SECOP I y II ha permitido identificar varias tendencias significativas en el período de 2021, 2022 y 2023, entre estas las siguientes:

- Entre las vigencias 2021 – 2023 la tendencia de crecimiento en el valor y el número de contratos indica un aumento y fortalecimiento de las actividades y proyectos en el sector transporte con una tasa de crecimiento en las vigencias observadas en el valor de los contratos del 31% y en el número de contratos cercana al 14%.
- El SECOP II concentró el 67% del valor total del sector duplicando los valores contratados a través de SECOP I el cual tuvo participación del 33%. Es importante mencionar que persiste el uso del SECOP I por entidades públicas pese a la progresiva obligatoriedad del SECOP II.

2.5. Observaciones de ciudadanos, grupos de interés y entidades técnicas y especializadas del sector de infraestructura de transporte

Se presentaron observaciones, peticiones o solicitudes de aclaración efectuadas por parte de ciudadanos, las Entidades Estatales especializadas y el equipo técnico, jurídico y financiero de la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública. Al respecto, se efectuó la revisión de las observaciones y los soportes recibidos en la vigencia de 2022, 2023 y 2024, y se clasificaron en tres segmentos: **a)** observaciones directas de ciudadanos; **b)** observaciones de Entidades Estatales como el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, Instituto Nacional de Vías –INVIAS–, Instituto de Infraestructura de Cundinamarca –ICCU–, Aeronáutica Civil de Colombia, entre otras, y **c)** observaciones internas, realizadas por el equipo técnico, jurídico y financiero.

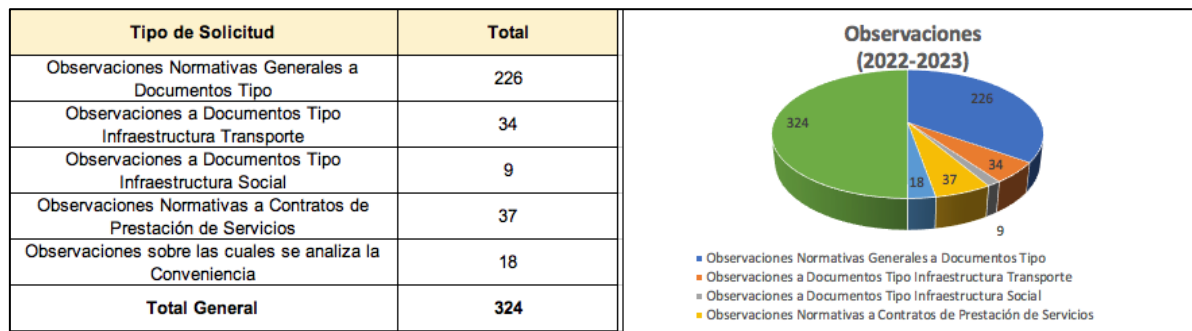
Las peticiones fueron clasificadas de la siguiente manera: **1)** Observaciones generales sobre Documentos Tipo; **2)** Observaciones a Documentos Tipo de Infraestructura de Transporte; **3)** Observaciones a Documentos Tipo de Infraestructura Social; **4)** Observaciones Normativas a Contratos de Prestación de Servicios, y **5)** Observaciones sobre las cuales se analiza su conveniencia. Lo anterior se resumió en la siguiente tabla:

Gráfico 4 - Consolidado de Observaciones



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

MEMORIA JUSTIFICATIVA



Del total de 324 observaciones revisadas y clasificadas, se encontró un número significativo que puede llegar a generar impacto en los Documentos Tipo, dentro de las cuales se encuentran:

- Observaciones efectuadas sobre las matrices de experiencia de los Documentos Tipo de infraestructura de transporte para las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría de obra.
- Observaciones efectuadas a los Documentos Tipo de infraestructura de transporte para las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría de obra
- Observaciones al Anexo denominado “Glosario”.

Los temas que principalmente se relacionaron en las peticiones a los Documentos Tipo de infraestructura de transporte fueron los siguientes:

- Aclaración de los Documentos Tipo, referidos al numeral 4.5 del Documento Base, relacionado con la solicitud de Tarjeta de Circulación y Residencia – OCCRE.
- Revisión de la experiencia en cables aéreos, toda vez que la misma no está contenida en la “Matriz 1 – Experiencia”.
- Revisión de algunos ítems para las Obras Marítimas y Fluviales de la “Matriz 1 – Experiencia”
- Revisión de la Matriz1 – Experiencia en lo que se refiere a aclarar el alcance de las vías peatonales y de espacio público.
- Revisión de la Matriz 1 - Experiencia e incorporación de actividades de alumbrado público en vías primarias y secundarias, las cuales actualmente n están incluidas.
- Revisión de las matrices de experiencia con ocasión de la expedición de la Resolución 625 del 16 de diciembre de 2022, por la cual se actualizaron los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía
- Revisión de los criterios ambientales y sociales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.2. “ofrecimiento más favorable” del Decreto 142 de 2023.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Lo anterior, originó la evaluación y el análisis de las peticiones con el potencial de generar modificaciones a los Documentos Tipo.

Aunado a lo anterior, se realizaron reuniones con más de 130 Entidades Estatales como el INVÍAS, el ICCU, el IDU, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, la Cámara Colombiana de la Infraestructura, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, las Secretarías de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, la Secretaría de Movilidad de Buga, las Alcaldías y las Gobernaciones, entre otras, con el fin de recibir observaciones y/o aclarar o complementar lo pertinente.

En igual sentido, el equipo técnico de la Subdirección de Gestión Contractual realizó una revisión a las matrices de experiencia del sector de infraestructura de transporte en todas las modalidades de selección, así como la revisión general al Anexo 3 – Glosario:

- Licitación pública.
- Selección abreviada de menor cuantía.
- Mínima cuantía.
- Concurso de méritos – Interventoría.
- Concurso de méritos – Consultoría.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que la presente memoria justificativa corresponde a la modificación de la versión 2 de los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte.

Las observaciones del equipo pueden resumirse así:

- Incorporar las modificaciones que se realizaron sobre la “Matriz 1 – Experiencia” de los Documentos Tipo de mínima cuantía de infraestructura de transporte – versión 2, de manera que se pudieran unificar estos criterios en todas las modalidades de selección.
- Se revisó y analizó el documento denominado “Anexo 1 – Observaciones Matriz 1 – Experiencia Licitación CCE-EICP-FM-11 Licitación Pública”, en el cual se presentaron las observaciones que se encontraron necesarias incluir en la “Matriz 1 - Experiencia - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3”.
- Se realizó una revisión del “Anexo 3 – Glosario” de los Documentos Tipo de licitación de obra Pública de infraestructura de transporte (Versión 3), en donde se incorporaron nuevos conceptos y términos, que se consideran necesarios para aclarar la experiencia incluida en la Matriz 1 – Experiencia.
- De acuerdo con los criterios sociales y ambientales indicados en el Decreto 142 de 2023, relacionado con el “ofrecimiento más favorable”, se incorporó el Anexo 6 - Factor de calidad por programas adicionales ambientales y sociales licitación transporte, en el que se determina que la Entidad asignará el puntaje por este factor al Proponente

MEMORIA JUSTIFICATIVA

que se comprometa con el diligenciamiento del “Formato 14A– Factor de calidad – programa ambiental y social adicional”.

3. Viabilidad Jurídica

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto administrativo

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, por medio del cual se modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará los documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Inicialmente, con fundamento en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el Presidente de la República tenía la facultad de adoptar documentos tipo para los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras y para otros contratos o procesos de selección cuando lo considerara necesario.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-119 de 2020, estudió la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, frente al cual se demandaron los siguientes apartes subrayados, que fueron declarados exequibles:

“ARTÍCULO 4o. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007:

PARÁGRAFO 7. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección. [...]”
(Subrayas propias).

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Los argumentos de la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la disposición anterior, se sintetizan así:

“[...] Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato. Finalmente, indicó que el respeto de la autonomía de las entidades territoriales, así como del principio constitucional de eficacia de la función administrativa, se garantiza a través de los mecanismos institucionales de control abstracto de validez de actos administrativos, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y concreto, mediante la excepción de inconstitucionalidad la que exige la expedición de un acto administrativo motivado e involucra la responsabilidad por su adopción.”

En este sentido, la Corte Constitucional estableció que la circunstancia de que en los documentos tipo se estandaricen los requisitos habilitantes y los factores de escogencia de los contratistas no vulnera la autonomía territorial, puesto que estos criterios son elementos propios del proceso de selección y, por tanto, gozan de reserva de ley. Más aun, este principio de autonomía de las entidades territoriales se garantiza teniendo en cuenta que conservan la discrecionalidad administrativa para identificar sus necesidades, ejecutar su presupuesto y definir los elementos propios del contrato. Mediante el precedente judicial mencionado se dio lugar a la declaratoria de exequibilidad del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, no obstante, estas razones también son aplicables al artículo 1 de la Ley 2022 de 2020.

3.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰ y el Consejo de Estado¹¹ coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el Presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

¹⁰ Sentencia C-1005 de 2008, Corte Constitucional. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto

¹¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

1. **Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley haya dejado espacios de regulación que necesitan ser llenados para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva¹²;
2. **Finalidad:** tiene que ver con el contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, se encuentra asociado por demás al respeto del principio de supremacía normativa, pues el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución¹³.

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, pues busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los parámetros de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas¹⁴ ha establecido ciertas limitaciones en el ejercicio de esta competencia:

1. La potestad reglamentaria se ve restringida en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.
2. El Presidente no podrá establecer por vía de decreto reglamentario una excepción, aun cuando la misma fuera supuestamente temporal, sin que previa y expresamente el legislador lo hubiere autorizado para ello y fijado un límite temporal específico.

¹² Al respecto, el Congreso puede dictar normas minuciosamente detalladas, en cuyo caso no será necesaria la expedición de decretos reglamentarios; o puede limitarse a dictar una ley de contenidos generales y dejar al Gobierno nacional la potestad de completar todos los aspectos que sean necesarios para su correcta ejecución. Por su parte, no puede el presidente saturar el ordenamiento, reglamentando lo que ya ha sido objeto de reglamentación por el legislador, pues si se repite con exactitud el contenido de las normas reglamentadas se violaría el principio conocido como “prohibición de tautología legal”. Ver Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de febrero de 2014. Rad. 11001-03-27-000-2011-00023-00(18973). C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

¹³ De acuerdo con la Sentencia C 037 de 2000, si bien la Constitución Política no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.

¹⁴ Ver entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C-162 de 2008; C-823 de 2011; C-810 de 2014. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 21 de octubre de 2010. Rad. 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05). C.P. Alfonso Vargas Rincón; Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015. Rad. 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

3. Cualquier determinación sobre la vigencia de las leyes solo puede ser definida por el propio legislador.
4. El ejercicio de la función reglamentaria no debe sobrepasar ni invadir la competencia del Legislativo, en el sentido de que el reglamento no puede desfigurar la situación regulada por la ley ni hacerla nugatoria.
5. La potestad reglamentaria no puede incluir requisitos adicionales a los previstos en la ley, y no le es posible al Gobierno desconocer la Constitución ni el contenido o las pautas trazadas en la ley ni reglamentar normas que no ejecuta la administración.

3.3. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar los documentos tipo

Como se explicó en acápites precedentes, el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 –que modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018– facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De este modo, la intención del legislador fue otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general”¹⁵. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que la ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República¹⁶.

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

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C–1005 de 2008. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P.: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

En este sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 1 la Ley 2022 de 2020, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación¹⁷. Por ello, esta entidad se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en particular en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, en el que se le otorgó la función de:

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

Así mismo, el Decreto Ley le otorgó a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: “Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”¹⁸. De conformidad con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente es un ente rector, técnico y especializado en materia de contratación pública. De ahí que el Consejo de Estado le haya reconocido potestad regulatoria, en los siguientes términos:

“Se cuenta con una base jurídica mínima que apoya la competencia de [Colombia Compra Eficiente] para [la expedición de la Circular] pues se sabe que esa Agencia [...] se ubica dentro del sector descentralizado del orden nacional y cuenta dentro de su ámbito funcional con competencias atinentes a la materia de la contratación estatal, esto es, a la actividad administrativa vinculada a la provisión de bienes y/o servicios por cuenta del Estado [...] y ejerce una competencia de orientación y coordinación toda vez que tiene a su cargo la formulación de políticas públicas [...] y, concretamente, se le ha atribuido la competencia de “difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública [...]” potestad reguladora que, en todo caso, debe ejercerse conforme a la Ley y ajustada a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional”¹⁹.

Lo anterior es reiterado por el Consejo de Estado en otra providencia en los siguientes términos:

“Dígase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de

¹⁷ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

¹⁸ Ver artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

suerte que no rivaliza con ésta o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos²⁰.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general ajustada, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango, es decir, la Constitución y la ley. Esto en la medida que el ejercicio de esta facultad de regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite”²¹.

Conviene reiterar que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado²², la facultad de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para regular aspectos técnicos en el marco de las competencias otorgadas por el Decreto-Ley 4170 de 2011, como es el caso del desarrollo e implementación de documentos tipo, no implica modificar el esquema constitucional establecido para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional:

“[...] para la Sala resulta claro que con el Decreto-Ley 4170 de 2011 el legislador extraordinario no quiso modificar –como en efecto no lo hizo– el esquema de producción normativa establecido en la Constitución Política y, por lo mismo, las funciones asignadas a Colombia Compra Eficiente guardan una estricta lógica de jerarquía normativa respecto de las facultades reglamentarias reservadas al Presidente de la República y, por supuesto, respecto de los lineamientos legislativos. No podría considerarse que con el Decreto-Ley mencionado se distribuyeron las competencias reglamentarias entre el Presidente de la República y la nueva agencia, asignando a esta última todo aquello relativo a la contratación del Estado. Por el contrario, lo que resulta evidente es que el Presidente de la República cuenta ahora con una entidad especializada que lo apoya técnicamente tanto en la formulación de una política pública en materia de compras y contratación pública, como en su labor de producción normativa, sin que por ello se desprenda de las normas pertinentes alguna suerte de escisión de las facultades. Adicionalmente, las funciones asignadas a la Agencia, si bien pueden comportar una facultad de regulación de la actividad contractual pública, ella debe ser ejercida con sometimiento al esquema jerárquico normativo del sistema jurídico, por lo que deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados constitucionales, legales y a la

²⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

²¹ Ibidem.

²² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

reglamentación expedida por el Presidente de la República”²³. (Subrayas por fuera del texto)

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

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

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

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

Igualmente, en desarrollo de la función que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente conforme al artículo 2º del Decreto - Ley 4170 de 2011,

²³ Ibidem.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

la Agencia concretará la voluntad del legislador con la implementación, desarrollo, publicación, revisión y actualización de los documentos tipo, según el avance y aplicación que éstos tengan en los sectores en los cuales se vienen adoptando.

4. Decisiones judiciales que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto

En relación con los documentos tipo, las Altas Cortes se han pronunciado sobre la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para expedirlos y sobre la naturaleza jurídica de dichos documentos. Las secciones 3.1 y 3.2 de esta memoria justificativa incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia de esta Agencia para implementar y desarrollar documentos tipo.

5. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, objeto de reglamentación mediante la presente Resolución, se encuentra vigente desde el 22 de julio de 2020.

6. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición de la resolución

6.1. Obligatoriedad de los documentos tipo

El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo, con el propósito de que dichos documentos se acojan como actos administrativos reglamentarios de la ley. Lo anterior significa que los documentos tipo son desarrollo de la potestad reglamentaria *secundum legem*, la cual, “tiene su marco general en la ley [a fin] de proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella [...]”²⁴. En este sentido, la obligatoriedad de los documentos tipo proviene de la voluntad del legislador y de los actos administrativos que expresan la manifestación de la voluntad de la Administración con miras a producir efectos jurídicos de manera general.

6.2. Autonomía de las entidades territoriales

Pese a que los documentos tipo tienen un contenido definido, las entidades que los apliquen cuentan con la posibilidad de establecer medidas dentro de sus Procesos de Contratación que reconozcan las características propias de su territorio, con lo cual se garantiza la autonomía territorial.

Debe tenerse en cuenta que existen normas reglamentarias del orden nacional en materia de contratación pública que deben obedecer las entidades territoriales, sin que ello suponga una

²⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

violación del principio de autonomía territorial. Ejemplo de esto es el Decreto 1082 de 2015 que, siendo una norma expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de la función consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es vinculante para las entidades territoriales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional considera que “[...] la autonomía que la Constitución Política otorga a las entidades territoriales responde al modelo de organización instituido en ella, en la medida que busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de auto determinarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central”²⁵.

7. Estructura de la Resolución

Teniendo en cuenta el tema sobre el que recaen los documentos tipo, en los artículos 1 a 21 se detallan las modificaciones y/o inclusiones que se realizan en los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 2.

Por su parte, el artículo 22 fija el término a partir del cual regirá esta modificación de los documentos tipo. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas y especializadas en esta materia, en la mesa del trabajo del 22 de agosto de 2024.

8. Cronograma de las modificaciones

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas el procedimiento para implementar los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública. Conforme a ello, las entidades especializadas –la Agencia Nacional de Contratación Pública, el Instituto Nacional de Vías, el Instituto de Desarrollo Urbano, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca, entre otros– en la mesa de trabajo adelantada el 22 de agosto de 2024, decidieron que la implementación de estos documentos tipo y, por tanto, su obligatoriedad se daría a partir del 3 de febrero de 2025. En tal sentido, el siguiente constituye el cronograma para la modificación de los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–:

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

MEMORIA JUSTIFICATIVA

DOCUMENTOS TIPO DE MÍNIMA CUANTÍA DE OBRA PÚBLICA – VERSIÓN 2				
No.	Componentes e hitos	Detalle	Fecha inicio	Fecha fin
1	Investigación preliminar del alcance de la modificación	Análisis de la modificación normativa por la cual se ajusta el contenido de los Documentos Tipo	29/02/2024	30/03/2024
2	Elaboración Informe sobre hallazgos y conclusiones desde el aspecto técnico y jurídico	Documento de elaboración conjunta por parte de los profesionales encargados de la revisión y análisis de los documentos tipo, en formato de informe, con el siguiente contenido: * Motivo que suscita el o los ajustes * Detalles de las razones que justifican la modificación * Análisis integral de viabilidad técnica, jurídica y financiera * Razones de Oportunidad y Conveniencia * Razones de hecho y de derecho que justifican la modificación	01/04/2024	21/04/2024
3	Estructuración de la modificación a los Documentos Tipo	Estructurar la primera versión de modificación a los documentos tipo de infraestructura de transporte, de acuerdo con el análisis de las normas vigentes	12/04/2024	02/05/2024
4	Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa-soporte técnico que	Estructurar la memoria justificativa y la resolución a partir de la cual se justifica la necesidad de	03/05/2024	02/06/2024



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

MEMORIA JUSTIFICATIVA

DOCUMENTOS TIPO DE MÍNIMA CUANTÍA DE OBRA PÚBLICA – VERSIÓN 2				
No.	Componentes e hitos	Detalle	Fecha inicio	Fecha fin
	justifica la modificación de los documentos tipo	modificar los documentos tipo existentes con ocasión a la expedición del Decreto 142 de 2023 y demás normas aplicables		
5	Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación a los documentos tipo existentes	Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación a los documentos tipo existentes	12/06/2024	18/06/2024
6	Respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas	Generar respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas y realizar ajustes a la propuesta de modificación de los documentos tipo	18/06/2024	21/06/2024
7	Publicación del proyecto de documento tipo en la página web	Publicación para comentarios y observaciones de: i) el proyecto de documento tipo y ii) el proyecto de resolución que los adopta	24/06/2024	14/07/2024
8	Trámite de abogacía de la competencia ante la SIC	Remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio del proyecto de resolución para que dé su concepto en relación con la posible afectación a la libre competencia	17/07/2024	31/07/2024
9	Revisión de los comentarios y ajustes al Documento Tipo frente a los borradores anteriores	Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes a la modificación de los documentos tipo	01/08/2024	27/08/2024



MEMORIA JUSTIFICATIVA

DOCUMENTOS TIPO DE MÍNIMA CUANTÍA DE OBRA PÚBLICA – VERSIÓN 2				
No.	Componentes e hitos	Detalle	Fecha inicio	Fecha fin
10	Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- y de los documentos tipo	Publicación de acto administrativo de CCE y los Anexos de Resolución	30/08/2024	
11	Implementación de los documentos tipo	Fecha en la cual se implementarán los Documentos Tipo. (Gradualidad y fecha por definir en coordinación con las entidades técnicas y/o especializadas)	3 de febrero de 2025	

9. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes se dirige

La modificación a los documentos tipo de infraestructura de transporte para procesos de obra pública adelantados bajo la modalidad de mínima cuantía, tiene aplicación a nivel nacional, y estos documentos deben ser observados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que por mandamiento legal estén obligadas a su aplicación.

El artículo 20 de la resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procesos de selección de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte, cuya invitación se publique a partir del 3 de febrero de 2025. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas y especializadas en esta materia, en la mesa de trabajo del 22 de agosto de 2024.

10. Trámite de abogacía de la competencia

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio, el 31 de julio de 2024, su pronunciamiento para agotar el trámite de abogacía de la competencia de que trata el artículo 7 de la Ley 1340 de 2007 y los artículos 2.2.2.30.1 y ss. del Decreto 1074 de 2015, en relación con la modificación a los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte.

Al respecto, la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC–, mediante oficio con radicado No. 24-323913- -3-0 del 22 de agosto de 2024, consideró, sobre estos documentos tipo, que:

MEMORIA JUSTIFICATIVA

“i) en aras de promover la libre competencia económica en el ámbito de las compras públicas, resulta de gran relevancia que se promueva la concurrencia y la pluralidad de agentes; ii) este tipo de medidas contribuye a simplificar los trámites contractuales y reduce la complejidad inherente a los procedimientos de contratación estatal, agilizando el desarrollo del proceso; iii) la actualización de los documentos tipo ofrece varios beneficios a la libre competencia; iv) la revisión de los documentos tipo también ayuda a identificar las posibles barreras que estarían limitando la participación de algunos competidores en el mercado de la contratación pública, y v) resalta la pertinencia de integrar los documentos tipo para la contratación de obras de infraestructura de transporte con el Plan Maestro Intermodal 2021-2051.”

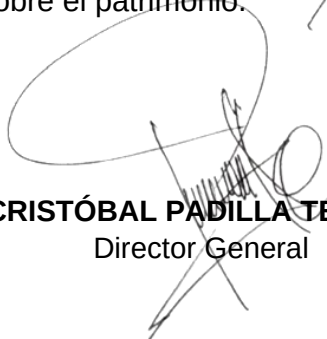
A su vez, es importante señalar que la Superintendencia de Industria y Comercio realiza algunas recomendaciones al proyecto de resolución que adopta estos documentos, particularmente, sobre: i) las nuevas actividades incluidas en la “Matriz 1 – Experiencia”; ii) el contenido del “Anexo 3 – Glosario”; iii) la inclusión de cláusulas que le otorgan a la entidad la discrecionalidad para fijar criterios en los pliegos de condiciones, y iv) los índices de capacidad financiera – Matriz 2. Estas recomendaciones fueron atendidas e incorporadas en la presente modificación de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

11. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

La expedición de esta resolución contribuirá a: i) incrementar la pluralidad de oferentes; ii) disminuir las brechas sociales; iii) mejorar la calidad de vida de la población, y iv) construir y mejorar la infraestructura de transporte del país, de cara a nuevos retos identificados dentro del sector.

No es necesario disponer de tiempo ni de medios, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que los destinatarios del proyecto de la resolución apliquen su contenido.

El proyecto tampoco tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación, y no genera impacto fiscal. La expedición de esta resolución no implica impacto ambiental ni ecológico y tampoco se generan impactos sobre el patrimonio.



CRISTÓBAL PADILLA TEJEDA
Director General

Elaboró: Kevin Arlid Herrera Santa
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Martha Alicia Romero Vargas
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Revisó y	Carolina Quintero Gacharná
Aprobó:	Subdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE
Anexo:	Análisis Sectorial