

MEMORIA JUSTIFICATIVA

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA RESOLUCIÓN

"Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano; y se derogan las Resoluciones 248 de 2020 y 249 de 2020".

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución, mediante la cual, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano; y se derogan las Resoluciones 248 de 2020 y 249 de 2020".

1. Antecedentes

El Decreto-Ley 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación, como ente rector de la contratación pública, la cual tiene por objetivo desarrollar e impulsar políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los participantes en los procesos de compras y contratación, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

El artículo 11° del Decreto-Ley 4170 de 2011 establece que, entre las funciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentran "Elaborar y difundir instrumentos y herramientas que faciliten las compras y la contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo [...] Apoyar a las entidades territoriales en la aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública [...] Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública" y las demás funciones que se le asignen.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

La Ley 2022 de 2020 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, señala que serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente. 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.

De igual forma, el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 prescribe que en los documentos tipo establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales para el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Teniendo en cuenta la significativa inversión de recursos públicos en proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, y con el fin de garantizar un adecuado acceso a estos servicios públicos en todo el país, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estimó prioritario, en su momento, estructurar e implementar los documentos tipo para los Procesos de Contratación de obra pública en infraestructura de agua potable y saneamiento básico que se adelanten mediante la modalidad de licitación pública¹.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en las facultades señaladas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante la Resolución 248 del 01 de diciembre de 2020, adoptó los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

¹ La justificación de la adopción de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, puede verse en la memoria justificativa de la Resolución “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico”, disponible en el siguiente enlace: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/memoria_justificativa_resolucion_248_de_2020.pdf

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Así mismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Resolución 249 del 01 de diciembre de 2020 adoptó los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano. De acuerdo con la memoria justificativa de la Resolución estos documentos tipo se expidieron "(...) en la modalidad de llave en mano, ya que es una forma particular para la ejecución del objeto que justifica reglas especiales para el contenido del negocio (...) (y) 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 sobre costos"².

Debe indicarse que, el artículo primero de la Ley 2022 de 2020 dispone que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, establecerá un sistema para la revisión constante de los documentos tipo que expida. 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 Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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, proceda a realizar su revisión y adoptar las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

Como resultado de la implementación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Versión 1, así como de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – versión 1, y debido al cambio en las circunstancias fácticas y jurídicas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente identificó, en colaboración con entidades, agremiaciones y ciudadanos, aspectos de dichos documentos que deben ser actualizados y/o

² Memoria justificativa del proyecto de Resolución "Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano", disponible en el siguiente enlace: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/memoria_justificativa_resolucion_249_de_2020_0.pdf

MEMORIA JUSTIFICATIVA

modificados, con el fin de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación en el país.

Asimismo, en virtud de las observaciones formuladas por los ciudadanos, las mesas de trabajo adelantadas y el marco legal vigente, se determinó la necesidad de incorporar criterios evaluables adicionales –criterios socioambientales–, así como cambios en los requisitos habilitantes relativos a la capacidad técnica, jurídica, financiera y organizacional, entre otros aspectos generales de los documentos tipo.

Ahora bien, la contratación pública cumple una función estratégica para la promoción de objetivos sociales y ambientales, en la medida en que representa un porcentaje considerable del gasto público y constituye un mecanismo idóneo para satisfacer las necesidades de las entidades estatales atendiendo los intereses de la comunidad. En este sentido, sirve como instrumento para fomentar condiciones laborales justas, impulsar el desarrollo económico, generar oportunidades para los sectores de la población y las regiones más vulnerables del país, y promover la adquisición de bienes y servicios bajo principios de sostenibilidad ambiental.

Considerando lo anterior, mediante el Decreto 997 de 2026, “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en lo relacionado con la Compra Pública Sostenible”, se modificó el parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, en virtud del cual la inclusión de criterios ambientales y/o sociales vinculados al objeto contractual dejó de ser facultativa para convertirse en un mandato aplicable tanto a los esquemas de puntajes o fórmulas como a los análisis de costo-beneficio en la licitación y la selección abreviada de menor cuantía. Adicionalmente, el artículo 8° del Decreto 997 de 2026 modificó el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 para precisar que los pliegos de condiciones deben señalar los criterios ambientales y sociales procedentes, y de conformidad con el parágrafo 3° del artículo 14 del Decreto 997 de 2026, los Procesos de Contratación que se rijan por Documentos Tipo continúan aplicándose conforme a las normas vigentes con anterioridad a su expedición, hasta tanto la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expida las modificaciones o nuevas versiones correspondientes, sin que resulten aplicables las reglas de gradualidad previstas en dicho artículo.

En consideración a lo expuesto, en los dos incisos precedentes, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente incorpora criterios socioambientales

MEMORIA JUSTIFICATIVA

en los Documentos Tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas adelantados bajo las modalidades de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, previa la correspondiente etapa de investigación y análisis sectorial.

A lo anterior se suma que, recientemente, se expidió el Decreto 0287 del 19 de marzo de 2026, con el propósito de fortalecer las acciones afirmativas orientadas a garantizar la igualdad material y la participación efectiva de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública. Este decreto incluye ajustes a los requisitos habilitantes, los factores de evaluación, los mecanismos de acreditación y las condiciones de ejecución contractual, con el fin de incorporar los beneficios previstos para los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad y para los empleadores de esta población, entre ellos el otorgamiento de puntaje adicional y la aplicación de requisitos diferenciales que promuevan su acceso a los procesos de selección.

Dado que los documentos tipo constituyen instrumentos obligatorios e inalterables para las Entidades Estatales, y que el propio Decreto 287 de 2026 atribuye a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la responsabilidad de incorporar estas medidas en los instrumentos que expide, se consideró necesario actualizar los documentos tipo mediante el procedimiento previsto para su modificación, con el fin de garantizar una implementación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las nuevas disposiciones en el sector de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas.

De igual manera, la Agencia ha valorado la importancia de continuar avanzando en la incorporación de nuevas obras del sector de infraestructura de agua y saneamiento básico en los documentos tipo de este sector; en consecuencia, se incorporan a estos las obras relacionadas con estructuras hidráulicas.

Por lo anterior, en los siguientes acápites se explicará la necesidad de actualizar los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Versión 1, así como los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – Versión 1.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

1.1 Identificación del problema, necesidad y oportunidad

El problema que se pretende abordar mediante la expedición de la Resolución objeto de esta memoria justificativa, consiste en el “desfase” entre los documentos tipo vigentes –Resoluciones 248 y 249 de 2020– y la realidad normativa, técnica y operativa del sector de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, que obedece a tres (3) causas concurrentes, como se identificara in extenso en el numeral dos (2) “Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición” de este documento. Estas tres razones se pueden presentar para efectos de este numeral, de la siguiente forma:

i) En primer lugar, una causa normativa: la expedición de disposiciones posteriores a la adopción de los documentos tipo –Decreto 0287 de 2026 en materia de inclusión de personas con discapacidad, el Decreto 997 de 2026 sobre compra pública sostenible, el Plan Nacional de Riego 2020-2039, el CONPES 4184 de 2026 y la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica de febrero de 2026– cuyo contenido no se encuentra reflejado en los documentos tipo actualmente vigentes.

ii) En segundo lugar, una causa operativa: la experiencia obtenida desde la adopción de la primera versión, las consultas ciudadanas, las observaciones de las entidades contratantes y las mesas de trabajo con actores especializados del sector permitieron identificar aspectos susceptibles de mejora en la Matriz de Experiencia, el Glosario, los requisitos habilitantes, los indicadores financieros y organizacionales, los factores de evaluación y los formatos de acreditación, independientemente de cualquier cambio normativo.

iii) En tercer lugar, una causa estructural: la coexistencia de dos documentos tipo independientes –uno para licitación pública y otro para licitación pública bajo el esquema llave en mano– que comparten una parte sustancial de sus reglas sobre requisitos habilitantes, experiencia, evaluación y condiciones contractuales, lo que genera duplicidad en su actualización, interpretación y aplicación.

De esta forma, de persistir estas situaciones –las identificadas en los párrafo precedentes–, las entidades estatales obligadas a la aplicación de los documentos tipo señalados, se verían obligadas a aplicar instrumentos desactualizados frente a las normas en materia de compras y contratación pública vigentes y frente a la experiencia acumulada en su implementación, o a suplir dichos vacíos mediante ajustes individuales

MEMORIA JUSTIFICATIVA

no autorizados a los documentos tipo –que son de carácter obligatorio y sobre los cuales recaen las reglas de la inalterabilidad–, con el consecuente riesgo de aplicación heterogénea e inseguridad jurídica. En este contexto, la actualización de los documentos tipo constituye tanto una necesidad –derivada del deber legal de revisión constante de que trata el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020– como una oportunidad para consolidar en un único instrumento las reglas comunes a la modalidad de licitación pública y licitación pública bajo el esquema llave en mano, reduciendo la duplicidad regulatoria existente.

1.2 Objeto de la memoria justificativa

Considerando lo dispuesto en el punto 1.1 “Identificación del problema, necesidad y oportunidad” de este documento, el objetivo principal de la presente memoria justificativa es justificar la Resolución que adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, de manera que estos instrumentos reflejen de forma actualizada, uniforme y jurídicamente válida el conjunto de cambios normativos, técnicos y socio-ambientales ocurridos desde la expedición de las Resoluciones 248 y 249 de 2020, ajustar algunos aspectos identificados en su implementación y consolidar en un único documento las reglas comunes a la modalidad de licitación pública y licitación pública bajo el esquema llave en mano.

Este objetivo, se materializa a través de las ocho (8) “líneas de acción” que integran esta memoria justificativa, cada una de las cuales corresponde a una razón de oportunidad y conveniencia específica, según se desarrolla en el numeral dos (2) “Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición” de este documento. De esta forma, el proyecto normativo considerado como un conjunto, no se limita a enunciar un propósito general, sino que articula cada uno de sus componentes con una causa concreta del problema identificado, sin perjuicio de que el detalle de cada línea de acción y su justificación particular se exponga en el acápite correspondiente.

2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expone las razones que justifican la actualización de los documentos tipo de licitación de obra

MEMORIA JUSTIFICATIVA

pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico – versión 1, y los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – Versión 1³. De este modo, se explicará: i) Riego: Plan Nacional de Riego 2020-2039 y CONPES 4184 de 2026; ii) Inundaciones: Estado de emergencia económica, social y ecológica; iii) Uso eficiente, ahorro y reúso del agua en los documentos tipo de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas; iv) Estructuras hidráulicas: incorporación del capítulo 9 en la Matriz 1 – Experiencia; v) Incorporación del Decreto 0287 del 19 de marzo de 2026 en los documentos tipo de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano; vi) Incorporación de criterios ambientales y sociales en los Procesos de Contratación de acuerdo con el Decreto 142 de 2023 y el Decreto 997 de 2026; vii) 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, entre otros aspectos; viii) Unificación de los documentos tipo de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano, con los documentos tipo de licitación pública; y ix) Identificación de las razones por las que las disposiciones del inventario normativo vigente no son suficientes o efectivas.

2.1 Riego: Plan Nacional de Riego 2020-2039 y CONPES 4184 DE 2026

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la Resolución 311 del 29 de diciembre del 2020⁴, adoptó el Plan Nacional de Riego 2020-2039, con un horizonte a 20 años para alcanzar una cobertura de 10 % del total de tierras con potencial para riego, que beneficiará a alrededor de 110.000 productores rurales.

³ Para el caso de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – Versión 1, en esta Resolución se explicarán las razones de la unificación de los documentos tipo de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano, con los documentos tipo de licitación pública.

⁴ “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego 2020-2039” Disponible en el siguiente enlace:
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%2000311%20DE%202020.pdf>

MEMORIA JUSTIFICATIVA

El Plan Nacional de Riego 2020-2039⁵, es un programa de acciones que responde a la necesidad de construir e implementar una nueva visión de la adecuación de tierras en la planificación del riego que permita superar los obstáculos a los que se ha enfrentado este componente de la política agropecuaria nacional e incrementar de manera significativa el adecuado aprovechamiento del riego en la actividad productiva rural.

El Plan Nacional de Riego propone un conjunto de acciones para, en un período de veinte años, alcanzar una cobertura de 10 % del área potencialmente apta para ser habilitada mediante riego planificado. Se trata de *inversiones en construcción de infraestructura nueva y adecuación de la existente* y de acciones de fortalecimiento institucional orientadas a que el proceso de toma de decisiones se fundamente en criterios objetivos de focalización y priorización.

El Plan Nacional de Riego para el periodo 2020-2039 contempla la incorporación de aproximadamente 620.000 hectáreas nuevas dotadas con infraestructura de riego. A esto se suman diferentes intervenciones en distritos que ya existen —como rehabilitación, ampliación, modernización y complementación—, lo que permitirá poner en funcionamiento 744.926 hectáreas adicionales respecto a las 1.100.027 hectáreas que actualmente cuentan con obras de riego.

Según el Plan Nacional de Riego, si no se llevaran a cabo las inversiones contempladas en este, Colombia presentaría uno de los niveles de cobertura en riego más bajos frente a los países con los que compite en el ámbito agrícola, manteniéndose en el 6 %. Además, si continúa la tendencia reciente de baja inversión en este sector, el país apenas lograría aumentar la cobertura en riego en un punto porcentual, lo que reflejaría un avance muy limitado.

En este sentido, la adecuación de tierras se entiende como un servicio público orientado al desarrollo rural, que se *materializa mediante la construcción de infraestructura destinada al riego, drenaje y control de inundaciones*. A esto se suman acciones complementarias que buscan incrementar la productividad, los ingresos de los productores y mejorar sus condiciones de vida, promoviendo un manejo integral, eficiente y sostenible dentro del ordenamiento productivo del territorio.

⁵ El Plan Nacional de Riego 2020-2039 puede consultarse en el siguiente enlace: https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos//PNR_DEF.pdf

MEMORIA JUSTIFICATIVA

En este contexto, el Plan Nacional de Riego busca orientar la planificación y puesta en marcha de una nueva generación de distritos de riego que presenten una adecuada rentabilidad tanto económica como social. Esto permitiría incentivar la participación del sector privado en procesos como *la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, principalmente en proyectos de gran escala*. De esta manera, se pretende garantizar la sostenibilidad técnica, económica, social y ambiental de los nuevos distritos de riego.

La puesta en marcha de infraestructura destinada al riego contribuirá a aumentar la productividad del sector agrícola, en la medida en que permitirá una mayor producción y, en consecuencia, incrementará la disponibilidad de alimentos. Asimismo, el desarrollo de los distritos de riego favorecerá el aumento del poder adquisitivo de la población rural vinculada a esta actividad, al generar mayores oportunidades de empleo e ingresos.

En el mismo sentido, de acuerdo con el documento CONPES 4184 del 27 de febrero de 2026⁶, en relación con el uso del riego mediante distritos para el desarrollo de procesos productivos agropecuarios, Colombia posee una amplia superficie con potencial para ser irrigada. No obstante, el país presenta uno de los niveles más bajos de cobertura de riego frente a su área potencial. A esto se suma que no se han finalizado distritos de riego de gran escala desde finales de la década de 1990, ni proyectos de mediana escala desde la década de 1980.

Como resultado, la cobertura de riego existente es insuficiente para aprovechar plenamente el potencial productivo del país. De acuerdo con datos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), con corte a octubre de 2025, Colombia cuenta con aproximadamente 1,1 millones de hectáreas bajo riego, mientras que el potencial estimado alcanza 18,4 millones de hectáreas⁷.

De esos 1,1 millones de hectáreas adecuadas, 361.963 hectáreas se han desarrollado con recursos públicos, distribuidas en 781 distritos de riego, de los cuales solo el 74 % se encuentra en operación. Además, dentro de los 80 distritos de riego que son

⁶ Documento disponible en el siguiente enlace:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4184.pdf>

⁷ Información tomada de la Unidad de Planificación Agropecuaria, en el siguiente enlace:
<https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/anos-sembrando-futuro-blindo-millon-hectareas-mejores-suelos-falte-comida>

MEMORIA JUSTIFICATIVA

propiedad de la ADR, que abarcan 162.355 hectáreas, únicamente el 66 % está actualmente en funcionamiento.

De acuerdo con lo anterior, la disponibilidad de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones constituye un elemento clave para impulsar el desarrollo del sector agropecuario y fortalecer el desarrollo rural. En un país como Colombia, que cuenta con un amplio potencial de tierras aptas para riego, la construcción y adecuada gestión de este tipo de infraestructura permite incrementar la productividad agrícola, mejorar la disponibilidad de alimentos y generar mayores ingresos para los productores rurales. Sin embargo, los niveles actuales de cobertura de riego siguen siendo limitados frente al potencial existente, lo que evidencia la necesidad de promover proyectos que amplíen y fortalezcan los distritos de riego en el territorio nacional.

En este contexto, la planeación, construcción y mantenimiento de obras de adecuación de tierras requieren capacidades técnicas y experiencia específica, debido a la complejidad de las intervenciones asociadas al manejo del recurso hídrico, la construcción de canales, sistemas de drenaje y estructuras de protección frente a inundaciones. Por ello, resulta fundamental que los procesos de contratación pública incluyan criterios que permitan identificar y seleccionar proponentes con experiencia comprobada en este tipo de proyectos, garantizando así la calidad, funcionalidad y sostenibilidad de las obras ejecutadas.

En consecuencia, la inclusión de actividades relacionadas con infraestructura para riego, drenaje y protección contra inundaciones dentro de la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas resulta pertinente y necesaria. Esto permite reconocer la similitud técnica y constructiva entre este tipo de obras hidráulicas, asegurando que los oferentes cuenten con experiencia relevante en el manejo y ejecución de infraestructuras que involucren conducción, control y manejo de agua, lo cual contribuye a mejorar la eficiencia de los procesos contractuales y a garantizar la adecuada ejecución de proyectos orientados a la adecuación de tierras.

2.2 Inundaciones: Estado de emergencia económica, social y ecológica

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastre⁸, cada año las inundaciones causan mayores daños. Esto ocurre porque las personas han ido deteriorando poco a poco las cuencas y los cauces de ríos y quebradas. Con frecuencia se arroja basura en estos lugares, se tapan los drenajes naturales y se reducen las zonas de ciénagas. Además, la tala y las quemas aumentan la erosión del suelo, y muchas personas construyen o habitan en áreas que son propensas a inundarse. Aunque la cantidad de lluvia que cae cada año en el país es aproximadamente la misma, los daños aumentan debido a estas acciones humanas.

Las inundaciones generan pérdidas económicas, daños materiales y problemas sociales, por lo que se consideran una de las calamidades naturales que más afectan a la población. Existen diferentes tipos de inundaciones, entre ellas, las inundaciones repentinas. Este tipo de inundación ocurre cuando una gran cantidad de agua aparece en poco tiempo. Son comunes en ríos ubicados en zonas montañosas con mucha pendiente. Generalmente suceden por una serie de hechos como los siguientes: i) las lluvias intensas caen sobre suelos débiles o sin vegetación, lo que provoca deslizamientos en las montañas cercanas a ríos y quebradas, ii) las rocas, árboles y otros materiales que caen al río forman una especie de represa natural, y iii) el agua se acumula y ejerce presión hasta que rompe esa barrera, arrastrando todo a su paso.

Por otra parte, se tienen las inundaciones lentas o en llanuras. Estas, se presentan en terrenos planos donde el agua tarda mucho en drenarse, especialmente cerca de ríos o en zonas donde las lluvias son abundantes o muy intensas. Muchas veces estas inundaciones forman parte del comportamiento natural de los ríos, ya que en épocas de invierno el nivel del agua aumenta y puede cubrir áreas cercanas como llanuras o playones.

Finalmente, se encuentran las inundaciones en ciudades: Las ciudades que no cuentan con sistemas adecuados de alcantarillado o canales de desagüe pueden inundarse fácilmente cuando llueve fuerte. Esto ocurre especialmente en lugares donde el terreno es plano o tiene forma de valle, ya que el agua se acumula con mayor facilidad, incluso sin que los ríos se desborden.

De acuerdo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en Colombia, las zonas con mayor riesgo de inundaciones son los Llanos Orientales, debido a que su

⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:
<https://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/pagina.aspx?id=144>

MEMORIA JUSTIFICATIVA

territorio es muy plano; también la región Caribe y las áreas cercanas a ríos o antiguos cauces. Así mismo, el departamento del Chocó es uno de los más afectados, ya que está cerca de la costa del Pacífico, donde se presentan lluvias muy intensas. Además, la cercanía con la cordillera de los Andes hace que las nubes cargadas de humedad provenientes del océano se acumulen en la zona, provocando precipitaciones constantes.

Recientemente, mediante el Decreto 150 del 11 de febrero de 2026, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó a partir de los efectos nocivos derivados de múltiples eventos hidrometeorológicos convergentes que derivaron en la afectación de personas, familias, viviendas, vías y puentes peatonales, acueductos, centros educativos, centros de salud, servicios públicos domiciliarios, riesgo sistémico en el mercado de energía mayorista, entre otros.

La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo como presupuestos fácticos que, entre el 1º y el 6 de febrero de 2026, la región Caribe colombiana sufrió un evento hidrometeorológico atípico causado por el desplazamiento anómalo de un frente frío hacia latitudes más bajas de lo habitual, generando un incremento significativo en la velocidad del viento, altura del oleaje y precipitaciones, superiores a los promedios climatológicos históricos 1991-2020. Este fenómeno fue favorecido por la interacción del frente frío con la Zona de Convergencia Intertropical, la Vaguada Monzónica y la baja del Darién, produciendo lluvias concentradas, mar de leva, inundaciones y movimientos en masa en zonas costeras, marítimas y continentales.

Durante este periodo se registraron 65 emergencias en 61 municipios de 8 departamentos, incluyendo 53 inundaciones, afectando a 252.233 personas (69.235 familias), con 10 fallecidos, 3 heridos, 11.955 viviendas averiadas, 4.158 destruidas y daños significativos en infraestructura vial, puentes, acueductos, centros educativos y de salud, así como en animales de producción y compañía. Los departamentos más afectados fueron Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Chocó, Bolívar, Cesar y Magdalena.

El frente frío produjo acumulados de precipitación entre 130% y 180% del promedio esperado para febrero, y los embalses estratégicos, como Urrá, Hidroituango, Playas, Hidrosogamoso y La Miel 1, registraron niveles críticos y superaciones de sus umbrales

MEMORIA JUSTIFICATIVA

técnicos, evidenciando una respuesta hidrológica simultánea y sostenida en varias cuencas.

La afectación territorial estimada alcanzó 87.054 hectáreas inundadas y 110.831 hectáreas de cultivos, afectando especialmente a pequeños productores y sistemas de doble propósito en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Córdoba y Cesar. Además, 763 sedes educativas y 15 centros de salud resultaron afectados, comprometiendo la continuidad de servicios educativos y de atención en salud.

El evento se caracterizó por su excepcionalidad, baja previsibilidad y concentración temporal, superando los escenarios de riesgo considerados en los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión hídrica, constituyendo una calamidad pública por los graves daños sociales, económicos y ambientales generados.

Es así como, los eventos recientes evidencian que las inundaciones, generan daños graves y recurrentes en infraestructura, vivienda, servicios básicos y medios de subsistencia. Por ello, resulta imprescindible que los documentos tipo de licitación de obra pública de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas incluyan de manera explícita actividades orientadas a la prevención, mitigación y control de inundaciones, garantizando que los proyectos contemplen medidas técnicas y operativas para reducir riesgos hidrometeorológicos en futuras obras.

El análisis de la emergencia del 1º al 6 de febrero de 2026 demuestra que eventos hidrometeorológicos atípicos, como frentes fríos desplazados y lluvias concentradas, afectan simultáneamente múltiples cuencas y sistemas regulados, superando umbrales críticos de embalses y generando daños en sectores rurales, urbanos y estratégicos. Incorporar en los documentos tipo objeto de esta Resolución actividades específicas de infraestructura contra inundaciones permite que las entidades contratantes dispongan de planes y recursos previamente definidos, reduciendo la vulnerabilidad de la población, asegurando la continuidad de servicios y facilitando la ejecución rápida de obras preventivas o correctivas durante situaciones de emergencia. La magnitud y concentración de las lluvias observadas en los departamentos afectados, que superaron los escenarios previstos por instrumentos de gestión hídrica y territorial, evidencia la necesidad de una planificación integral y anticipada. Integrar actividades relacionadas con obras de infraestructura para mitigación de inundaciones en los documentos tipo objeto de esta Resolución, fortalece la resiliencia de los proyectos de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, asegurando que

MEMORIA JUSTIFICATIVA

tanto la operación como el mantenimiento de las obras contemplen medidas preventivas, reduzcan impactos sociales y ambientales, y permitan una respuesta ágil ante futuros eventos extremos.

2.3 Uso eficiente, ahorro y reúso del agua en los documentos tipo de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas

De acuerdo con la *Guía para el uso eficiente y ahorro del agua*⁹ del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el uso eficiente y ahorro del agua comprende toda acción orientada a minimizar el consumo, reducir el desperdicio y optimizar la cantidad de agua empleada en un proyecto, obra o actividad, mediante prácticas como el reúso, la recirculación, el aprovechamiento de aguas lluvias, el control de pérdidas, la reconversión tecnológica y demás medidas orientadas al uso sostenible del recurso, en los términos del Decreto 1090 de 2018. Según el *Estudio Nacional del Agua* del IDEAM (2015), citado en dicha guía, más del ochenta por ciento (80%) de las cabeceras municipales del país se abastecen de fuentes que no cuentan con el caudal suficiente para dicho propósito, con bajas condiciones de regulación y alta vulnerabilidad. Esta situación de estrés hídrico creciente justifica que los documentos tipo del sector de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas incorporen de manera explícita, dentro de la Matriz 1 – Experiencia, actividades relacionadas con la optimización del uso del recurso hídrico, así mismo se incorporar criterios ambientales dentro del documento base para ser implementados en la ejecución de obras públicas.

En este sentido, la guía identifica como estrategias principales de uso eficiente y ahorro del agua la reducción de la demanda, la reducción de pérdidas técnicas y económicas, la recirculación y el reúso, todas las cuales guardan relación directa con el objeto de los documentos tipo que se adoptan mediante la presente Resolución, en la medida en que estos regulan la contratación de obras de acueducto, plantas de tratamiento de agua potable (PTAP), sistemas de captación y conducción, cuya adecuada ejecución incide directamente en los índices de agua no contabilizada (IANC) y de agua no retornada a la cuenca (IARC).

⁹ La guía se encuentra disponible para consulta en el siguiente enlace: https://archivo.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Uso-eficiente-y-ahorro-del-agua/GUIA_USO_EFICIENTE_DEL_AGUA.pdf

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De manera complementaria, la Resolución 1256 del 23 de noviembre de 2021¹⁰, mediante la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentó el uso de las aguas residuales, desarrolla los conceptos de recirculación y reúso del agua como mecanismos válidos de aprovechamiento del recurso hídrico. Es así como, el artículo 3 de ese documento establece que la recirculación –definida como el uso de las aguas residuales en operaciones y procesos unitarios dentro de la misma actividad económica que las genera– no requiere autorización ambiental, siempre que sea técnica y económicamente viable; por su parte, el artículo 4 dispone que el reúso –esto es, el uso de las aguas residuales por parte de un usuario receptor para un fin distinto al que las generó– sí requiere concesión de aguas para adquirir el derecho a su aprovechamiento como bien de uso público. A su turno, el artículo 5 fija los criterios mínimos de calidad exigibles para el uso agrícola e industrial de las aguas residuales, remitiendo a los artículos 2.2.3.3.2.5, 2.2.3.3.2.8 y 2.2.3.3.9.5 del Decreto 1076 de 2015.

En relación con el aspecto que nos ocupa, esta regulación resulta relevante para efectos de la actualización de los documentos tipo objeto de esta Resolución, por cuanto justifica que, dentro de las actividades a contratar previstas en la Matriz 1 – Experiencia, correspondientes a los proyectos y obras de infraestructura para sistemas no convencionales de potabilización y de tratamiento de aguas residuales, se precise que estas comprenden la construcción o intervención de infraestructura orientada al reúso o la recirculación del agua tratada. Lo anterior conduce a la conclusión de que la incorporación de esta precisión en la versión 2 de los documentos tipo objeto de la presente Resolución es coherente con las políticas nacionales de uso eficiente, ahorro y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, y con el marco normativo vigente en materia de recirculación y reúso de aguas residuales, sin que ello implique una carga adicional para las entidades estatales, en la medida en que dichas actividades ya se encuentran contempladas, de manera general, dentro del alcance de las actividades a contratar definidas en los numerales 1 y 6 de la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo vigentes.

2.4 Estructuras hidráulicas: incorporación del capítulo 9 en la Matriz 1 – Experiencia

En relación con las estructuras hidráulicas y su incorporación en el capítulo "9 PROYECTO Y/U OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PARA ESTRUCTURAS HIDRAULICAS

¹⁰ La Resolución se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/Resolucion-1256-de-2021.pdf>

MEMORIA JUSTIFICATIVA

RELACIONADAS CON MANEJO Y/O CONDUCCION Y/O CAPTACION Y/O ALMACENAMIENTO DE AGUA CRUDA Y/O AGUA POTABLE”, contenido en la Matriz 1 – Experiencia en los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano – versión 2, debe indicarse que, la versión 1 de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, y los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano, no contenían un capítulo específico dedicado a ese tipo de obras “estructuras hidráulicas” asociadas al manejo, conducción, captación y almacenamiento de agua cruda o potable, tales como presas, represas, vertederos, aliviaderos, bocatomas, embalses, reservorios, canales hidráulicos y demás obras complementarias. No obstante, se ha evidenciado que las entidades estatales contratan este tipo de obras como componentes necesarios de los sistemas de acueducto, lo que demuestra que la versión 1 de los documentos tipo señalados tenían un vacío frente a las necesidades reales del sector.

La incorporación del tipo de obras señaladas en el párrafo precedente, encuentra además, sustento en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS, adoptado por medio de la Resolución 0330 de 2017¹¹ -expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y modificada por la Resolución 0799 de 2021¹². En esta resolución, el Título B "Sistemas de Acueducto" regula técnicamente las captaciones de agua superficial, incluyendo de manera expresa las captaciones con presas derivadoras, así como las obras de aducción y conducción que hacen parte integral de un sistema de suministro de agua potable. En este sentido, el RAS reconoce que la captación del recurso hídrico incluye estructuras como presas derivadoras, las cuales constituyen componentes técnicos indispensables para garantizar la disponibilidad, continuidad y calidad del servicio de acueducto, y no obras aisladas o ajenas al objeto de los documentos tipo.

¹¹ “Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) y se derogan las Resoluciones números 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009”.

¹² “Por la cual se modifica la Resolución 0330 de 2017”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De igual manera, el Decreto 1076 de 2015 –único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible– regula en su título 3 de la parte 1 del libro 2 denominado “de las Aguas No Marítimas”, el régimen de aprovechamiento del recurso hídrico, dentro del cual se enmarca la concesión de aguas y el aprovechamiento de fuentes superficiales asociadas a la construcción de obras de captación. Esta regulación evidencia que las estructuras hidráulicas incorporadas en el nuevo capítulo 9 de la Matriz 1 – Experiencia de los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa, no constituyen actividades ajenas al sector de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, sino obras técnicamente reguladas y objeto de contratación estatal recurrente, cuya adecuada ejecución exige experiencia específica por parte de los proponentes.

Adicionalmente, el Estudio Nacional del Agua del IDEAM¹³ –2015-2018–, advierte que un porcentaje significativo de las subzonas hidrográficas del país presenta un índice de regulación hídrica (IRH) en categoría baja, lo cual limita la capacidad de las cuencas para mantener una oferta de agua estable frente a la variabilidad climática. Esto, refuerza la necesidad de que el país cuente con infraestructura de regulación y almacenamiento tales como embalses, reservorios y sistemas de conducción.

Debe precisarse que estas estructuras hidráulicas no son exclusivas del sector de riego o de control de inundaciones —abordados en los numerales 2.2 y 2.3 de esta memoria justificativa—, sino que constituyen infraestructura de uso múltiple, en la medida en que las mismas tipologías de obra (presas, bocatomas, embalses, canales) pueden destinarse indistintamente a la captación y conducción de agua cruda para consumo humano, al abastecimiento de distritos de riego o al control de crecientes, según el diseño y la finalidad del proyecto. Por tal razón, resulta técnicamente procedente que la Matriz 1 – Experiencia contemple un capítulo autónomo para estas estructuras, aplicable de manera transversal a los distintos usos del recurso hídrico que regulan los documentos tipo objeto de esta Resolución.

En consecuencia, la incorporación del capítulo 9 en la Matriz 1 – Experiencia, con las actividades relacionadas con presas y represas, vertederos y aliviaderos, estructuras de captación y bocatomas, sistemas de almacenamiento tipo embalses, reservorios y lagunas artificiales, canales hidráulicos, cuencas abastecedoras de acueductos, cuerpos de agua naturales y artificiales, fuentes hídricas con propósitos de descontaminación, y

¹³ Documento citado en la Guía para el uso eficiente y ahorro del Agua del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

represas que abastecen sistemas de acueductos, responde a una necesidad técnica identificada empíricamente, cuenta con sustento en la reglamentación técnica y ambiental vigente, y contribuye a que la experiencia exigida a los proponentes en este tipo de obras corresponda de manera precisa a su complejidad y especialidad técnica, en aplicación de los principios de selección objetiva y de promoción de la pluralidad de oferentes idóneos.

2.5 Incorporación del Decreto 0287 del 19 de marzo de 2026 en los documentos tipo de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano

De acuerdo con la memoria justificativa del Decreto 0287 del 19 de marzo de 2026¹⁴, históricamente las Personas con Discapacidad han enfrentado mayores tasas de desempleo y barreras de acceso al mercado. Aunque leyes previas como la Ley 1618 de 2013, ordenaban un sistema de preferencias para estas personas, la regulación anterior –el Decreto 392 de 2018–, se limitaba a medidas aisladas de puntaje que no garantizaban una participación equitativa desde el inicio de los procesos contractuales. Esto fue ratificado por el Consejo de Estado¹⁵ que mediante una acción de cumplimiento declaró el incumplimiento del deber de reglamentar integralmente el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 y ordenó al Gobierno Nacional expedir la regulación necesaria para hacer efectivo el sistema de preferencias en favor de las personas con discapacidad, sus emprendimientos y empresas que las contratan.

En este sentido, la parte considerativa del Decreto 0287 de 2026, indica que la Ley Estatutaria 1618 del 2013 establece un conjunto de medidas en favor de las personas con discapacidad:

“(...) dentro de las que se destacan las contenidas en el numeral 1, que establece el deber del Gobierno Nacional de reglamentar una puntuación adicional en procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para i) las empresas que tengan personas con discapacidad y para ii)

¹⁴ Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. Y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, del 12 de diciembre de 2024 (Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez)

MEMORIA JUSTIFICATIVA

las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores, así como también la contenida en el numeral 7, que demanda del Gobierno Nacional reglamentar la implementación de un sistema de preferencias en favor de empleadores de personas con discapacidad aplicable a procesos de selección y celebración de contratos; y la consagrada en el numeral 8, que demanda de los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales fijar mediante decreto reglamentario la implementación de un sistema de preferencias en favor de las personas con discapacidad aplicable a procesos de selección de contratistas (...).

En virtud de lo exigido por los numerales uno (1), siete (7) y ocho (8) del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, fue expedido el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018¹⁶, mediante el cual se adicionan los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. al Decreto 1082 de 2015. El primero de estos artículos, reglamenta parcialmente el numeral 1 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, estableciendo que, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1 %) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones en los procesos de licitación pública y concurso de méritos, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal. Sin embargo, de acuerdo con la parte considerativa del Decreto 0287 de 2026 esta regulación favorece "(...) única y exclusivamente a las empresas que vinculan personas con discapacidad en su planta de personal, omitiendo el favorecimiento que debía reglamentarse en favor de las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores, tal y como lo dispuso el numeral 1 de la norma referida".

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con su literalidad, reglamenta los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, en la medida en que establece los sistemas de preferencias a los que hacen referencia dichos numerales, pero los reduce a la aplicación de la metodología de desempate consagrada en el artículo 2.2.1.2.4.2.8. de ese mismo Decreto. No obstante, de acuerdo con la parte motiva del Decreto 0287 de 2026 "(...) se omite el favorecimiento de las propuestas presentadas por los oferentes que sean personas con discapacidad, como lo exige el numeral 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013.

¹⁶ "Por el cual se reglamentan los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad".

MEMORIA JUSTIFICATIVA

En consecuencia, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en el Decreto 0287 de 2026, la Ley 1618 de 2013 carece de reglamentación concreta sobre los aspectos señalados, que no fueron cubiertos por las disposiciones que para el efecto desarrolló el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018. Por lo tanto, mediante la expedición del mencionado decreto, en aplicación directa de la Constitución Política y para que exista una igualdad material para las personas con discapacidad, este pretende subsanar la falta de acciones afirmativas del Decreto 392 de 2018, modificando los artículos 2.2.1.2.4.2.6, 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, la expedición del Decreto 0287 de 2026 introduce un conjunto de prerrogativas dirigidas a garantizar la igualdad material de las personas con discapacidad, en desarrollo de la Ley 1618 de 2013 y del mandato constitucional de no discriminación, lo que impone la necesidad de una adecuación de los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

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

Desde el punto de vista jurídico, uno de los aspectos que exige la modificación de los documentos tipo objeto de esta Resolución, corresponde a los requisitos habilitantes, los cuales han sido tradicionalmente diseñados bajo parámetros homogéneos que no consideran las condiciones particulares de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Tal como se señaló, el Decreto 0287 de 2026 reconoce que la rigidez de estos requisitos puede impedir su participación efectiva, al punto de tornar inocuas otras medidas como el otorgamiento de puntajes adicionales. En consecuencia, los documentos tipo de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, deben incorporar "(...) requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de

MEMORIA JUSTIFICATIVA

personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional”¹⁷, de tal manera que se eliminen barreras de entrada injustificadas sin comprometer la idoneidad del contratista, en aplicación del principio de igualdad material.

Así, los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Versión 1, así como de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – versión 1, deben ser modificados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para incluir la reciente modificación al artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015. Lo anterior implica que, además de los requisitos habilitantes diferenciales previstos para Mipymes y emprendimientos y empresas de mujeres, se incluyan los dispuestos en el Decreto 0287 de 2026 en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

De igual forma, resulta necesario ajustar los factores de evaluación para incluir el puntaje adicional previsto en el Decreto 0287 de 2026, en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas conformados por esta población. Esto, considerando que el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 0287 de 2026 establece que “(...) en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgaran un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de condiciones o documentos equivalentes” cuando se configuren las situaciones que allí se establecen, pero que “(...) en todo caso el puntaje adicional total y único a otorgar por este criterio será del dos por ciento (2%),

¹⁷ Artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 0287 de 2026: “Incorporación de criterios habilitantes diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos adelantados por entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán establecer requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional.

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

(...)”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

sin que sean acumulables a afecto de la evaluación de la oferta (...)."

Esta incorporación debe realizarse de manera estandarizada en los documentos tipo de licitación pública y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, considerando que, actualmente en estos se señala como factor de ponderación un puntaje máximo de un (1) punto por la vinculación de personas con discapacidad, evento este que, con la modificación realizada por el Decreto 0287 de 2026 debe ajustarse.

De esta forma, la modificación del artículo 1 del Decreto 0287 de 2026 al artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, incide en el ajuste del puntaje que se otorga en los documentos tipo de licitación pública y concurso de méritos por la incorporación de personas con discapacidad, en donde, además, se amplía el ámbito de aplicación a emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Además, la modificación señalada incide en el formato que actualmente se encuentra previsto en los documentos tipo para acreditar esta condición, por lo que se debe definir con claridad los mecanismos de acreditación y verificación, con el fin de evitar discrecionalidades y garantizar la transparencia del proceso.

Adicionalmente, en cuanto a la ejecución contractual, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 0287 de 2026, prevé la incorporación de condiciones especiales de sujeción orientadas a promover la inclusión laboral y la participación de personas con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de estas personas. En consecuencia, los documentos tipo deben contemplar cláusulas contractuales específicas que desarrollen estas obligaciones, previa evaluación de oportunidad y conveniencia, permitiendo que la política pública de inclusión se materialice durante la ejecución del contrato.

Conforme con lo anterior, la implementación efectiva del Decreto 0287 de 2026 depende de la incorporación integral y coherente de sus disposiciones en los documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de manera que las acciones afirmativas previstas se traduzcan en transformaciones reales en el sistema de contratación pública y en la garantía del derecho a la igualdad material de las personas con discapacidad.

Si bien es cierto que, el Decreto 0287 de 2026 establece que rige a partir del día

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

Permitir que cada entidad introduzca ajustes a los documentos tipo para dar aplicación inmediata al Decreto 0287 de 2026 implicaría desconocer la competencia exclusiva atribuida por el legislador a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Ley 2022 de 2020, así como la regla de inalterabilidad que rige estos documentos. Además, generaría una fragmentación del sistema de compra pública, afectando los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que procesos contractuales similares podrían regirse por condiciones distintas, dependiendo de la entidad que los adelante y la forma como incorporó las previsiones contenidas en el Decreto 0287 de 2026 a los procesos de selección regidos por documentos tipo.

Desde una perspectiva técnica, los documentos tipo constituyen un sistema integral y articulado, en el cual los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y las condiciones contractuales se encuentran interrelacionados. En consecuencia, la incorporación aislada de modificaciones podría generar inconsistencias o desajustes en su aplicación, afectando la coherencia del proceso contractual. Por esta razón, la Ley 2022 de 2020 prevé que su adopción y actualización se realice mediante procedimientos estructurados, coordinados y participativos, a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente¹⁸, quien cuenta con la capacidad

¹⁸ Al respecto el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 señala: "(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo que expida".

MEMORIA JUSTIFICATIVA

técnica para garantizar la adecuada integración de las nuevas disposiciones, como por ejemplo el Decreto 0287 de 2026.

Adicionalmente, el propio Decreto 0287 de 2026 en el artículo 1 que modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 al Decreto 1082 de 2015¹⁹, reconoce esta necesidad al disponer que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente “(...) garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera”²⁰, lo cual confirma que la operatividad de dichas disposiciones en el ámbito de los documentos tipo depende de su desarrollo por parte de esta entidad.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el ABC del Decreto 0287 de 2026 “Contratación pública inclusiva para personas con discapacidad”²¹ en donde se establece que “La aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo está sujeta a que Colombia Compra Eficiente realice los ajustes correspondientes en estos instrumentos”, esto considerando que “(...) los documentos tipo requieren una adecuación técnica y normativa previa para incorporar las medidas del sistema de preferencias”.

En consecuencia, aunque de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 0287 de 2026, este “(...) rige a partir del día siguiente a su publicación (...)”, su aplicación en los procesos de contratación regidos por documentos tipo se encuentra condicionada a su incorporación formal en dichos instrumentos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, solo a partir de dicha incorporación mediante la modificación a los documentos tipo, es posible garantizar una aplicación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las medidas afirmativas previstas, sin desconocer la distribución de competencias establecida por el legislador ni la estructura normativa del sistema de compras y contratación pública.

¹⁹ Artículo 1 Decreto 0287 de 2026: “Artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. Pliegos tipo, instrumentos de agregación de demanda y acuerdos marco de precios. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera”.

²⁰ Artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 0287 de 2026.

²¹ Documento disponible en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2026/04/ABC-Decreto-0287-de-2026-1.pdf>

MEMORIA JUSTIFICATIVA

En conclusión, la implementación de las disposiciones del Decreto 0287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

En este sentido, en la versión 2 de los documentos tipo que se adoptan por medio de esta resolución, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra incorpora los criterios establecidos en el Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo, lo que implica agotar el procedimiento previsto en la Resolución 160 de 2020 que establece el sistema para su revisión de estos documentos y la adopción de las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

2.6 Incorporación de criterios ambientales y sociales en los Procesos de Contratación de acuerdo con el Decreto 142 de 2023 y el Decreto 997 de 2026

La contratación pública tiene una función estratégica para la promoción de objetivos sociales y ambientales, ya que representa un porcentaje considerable del gasto público. Es así como, el sistema de compras públicas se erige como un mecanismo para satisfacer las necesidades de las entidades estatales, las cuales, a su vez, se encuentran estrictamente atadas a los intereses de la comunidad.

En este sentido, la contratación pública puede servir como una herramienta para fomentar condiciones laborales justas, impulsar el desarrollo económico, generar oportunidades para los sectores de la población y las regiones más vulnerables del país, así como promover la compra de bienes y servicios bajo principios de sostenibilidad ambiental.

Estas finalidades reciben diferentes nombres en los diversos contextos en los que se utilizan, algunos recurren al nombre de políticas secundarias, finalidades paralelas, o

MEMORIA JUSTIFICATIVA

políticas colaterales u horizontales en materia de contratación²². El concepto de política o finalidad horizontal o colateral pretende subrayar que se trata de políticas no subordinadas o inferiores, sino que acompañan la finalidad principal de la contratación estatal, que es, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

En este sentido, la contratación pública juega un papel determinante en el impulso de políticas públicas pues sirve de instrumento para la consecución de los objetivos de carácter social y medioambiental. Así, mediante la adquisición de bienes y servicios la administración pública puede orientar el comportamiento de los agentes del mercado a través de la inclusión de criterios de sostenibilidad²³ que permitan desarrollar una economía basada en el uso sostenible del capital natural e implementar mejores estándares en términos productivos, ambientales y sociales.

El Decreto 142 de 2023 integró los criterios sociales y ambientales a la valoración de la oferta más favorable como parte de los criterios de calidad vinculados al objeto del contrato. En los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, la inclusión de estos criterios se fundamenta en que, al incorporar objetivos secundarios de tipo social y ambiental en los procesos de contratación pública, el Estado puede influir en la conducta de los actores económicos, ya que aquellos interesados en obtener contratos con el sector público deberán ajustarse a las condiciones establecidas tanto en los documentos previos como en los contractuales. Esta medida favorece la

²² ARROWSMITH, SUE. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía, Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 224-226.

²³ De acuerdo con el Anexo 5 – Glosario de los documentos tipo documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o esquema llave en mano– versión 2, los criterios de sostenibilidad ambiental “Son aquellos que procuran la contratación de bienes, obras y servicios que generen el menor impacto ambiental posible a lo largo de todo su ciclo de vida, o que generen un impacto ambiental positivo mediante su proceso de producción”. Por su parte, se definen los criterios de sostenibilidad social como “aquellos que buscan reducir las desigualdades sociales, incluir grupos desfavorecidos, así como promover la transparencia y el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento y la adhesión a normativa y buenas prácticas internacionales de seguridad social, salud e higiene en el ámbito laboral”. Estas definiciones corresponden a las de la Guía de contratación pública sostenible y socialmente responsable, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

consecución de metas que van más allá del interés comercial, facilitando una economía que promueva el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la adopción de mejores prácticas productivas, sociales y ambientales.

En este contexto, la expedición del Decreto 142 de 2023 –y, en particular, la incorporación de criterios sociales y ambientales en la determinación de la oferta más favorable en los procesos de contratación pública– representó un giro significativo en la concepción tradicional de la contratación estatal. Históricamente concebida como una herramienta meramente instrumental para el abastecimiento de bienes y servicios al sector público, la contratación pública adquiere ahora una dimensión más amplia y estratégica, al convertirse en un instrumento fundamental para la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Esta transformación busca que los recursos públicos no solo satisfagan necesidades operativas, sino que también impulsen causas sociales y ambientales que contribuyan de manera efectiva al bienestar general de la población colombiana.

Este enfoque implicó que todas las fases del Proceso de Contratación –desde la etapa de planeación, pasando por la selección del contratista, hasta la ejecución y supervisión del contrato– deben articularse con los objetivos de desarrollo social, económico y ambiental del Estado. La finalidad es generar un impacto positivo y duradero, integrando la contratación pública con políticas sectoriales como las sociales y ambientales, y convirtiéndola en una herramienta estratégica para enfrentar los múltiples desafíos estructurales que enfrenta el país.

De acuerdo con la memoria justificativa del Decreto 142 de 2023, para alcanzar estos objetivos era indispensable que las entidades estatales cantaran con herramientas normativas y técnicas que les permitan superar el enfoque centrado exclusivamente en el menor precio. En su lugar, se propuso la inclusión de factores que fomentaran la equidad, la justicia social, el trabajo digno e inclusivo, así como la sostenibilidad ambiental. Este cambio de paradigma no implicó desconocer los principios de la contratación estatal, sino más bien complementarlos con un enfoque integral que reconociera el valor social y ambiental de la contratación pública.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Ahora bien, con la reciente expedición d2425el Decreto 997 de 2026, “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en lo relacionado con la Compra Pública Sostenible”, entre otras cosas, se modificó el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015. En virtud de esta modificación, la inclusión de criterios ambientales o sociales relacionados con el objeto del contrato dejó de ser una facultad discrecional de la entidad estatal, para convertirse en un mandato, en los siguiente términos “(...) **los criterios de calidad que ponderen la oferta frente al precio deberán incluir criterios ambientales y/o sociales vinculados al objeto contractual**” (énfasis fuera del texto original)²⁶. Es así como, la disposición modificada precisa de manera expresa, que dichos criterios podrán emplearse tanto en los esquemas de asignación de puntajes o fórmulas de evaluación como en los análisis de costo-beneficio.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, “En la licitación y la selección abreviada de menor cuantía, la Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta: (a) la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas; o (b) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio”. De lo anterior se infiere que, para los procesos mencionados en la norma, los criterios ambientales o sociales del párrafo pueden emplearse tanto en la evaluación de los elementos de calidad y precio soportado en puntajes o fórmulas como en aquella que represente la mejor relación costo- beneficio. Esto considerando que el párrafo del artículo citado no distingue entre los métodos de ponderación y, por tanto,

²⁶ “Decreto 0997 del 4 de agosto de 2026, Artículo 9. Modificación del artículo 2.2.1.1.2.2.2. de la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.1 .1.2.2.2. de la Subsección 2 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo. Los criterios de calidad para ponderar la misma frente al precio deberán incluir criterios ambientales y/o sociales, relacionados con el objeto del contrato. Dichos criterios podrán emplearse tanto en los esquemas de asignación de puntajes o fórmulas de evaluación, como en los análisis de costo-beneficio. La Entidad Estatal deberá definir e incluir dichos criterios con fundamento en los resultados del análisis del sector realizado para el Proceso de Contratación, conforme a los impactos asociados a las etapas del Ciclo de Vida del bien, obra o servicio, así como con lo prescrito en el artículo 2.2.1.1.1.4.5 del presente Decreto”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

los criterios sociales y ambientales puede evaluarse en ambos siempre que estén vinculados al objeto contractual.

Ahora bien, de acuerdo con el parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, *"Los criterios ambientales podrán referirse, entre otras, a reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; el uso eficiente y ahorro del agua; la gestión integral de residuos con economía circular, la promoción de esquemas de movilidad sostenible orientados a la disminución de emisiones de carbono"*. Además, también señala que los criterios sociales *"(...) podrán referirse los siguientes propósitos: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación de riesgo de exclusión social; el fomento de la contratación femenina o población LGTBIQ+; madres cabeza de hogar; personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior, o hayan finalizado su educación superior y no hayan tenido empleo durante un tiempo prolongado; víctimas del conflicto armado; criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio justo durante la ejecución del contrato, en las condiciones previstas por el artículo 4 de la Ley 2046 de 2020; entre otros"*.

En relación con los criterios ambientales que incluyen los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente aclara que mediante la Circula 004 de 17 de julio de 2025, manifestó que los criterios sociales, incluidos en el Decreto 142 de 2023, que adicionó el Decreto 1082 de 2015, son aplicables, entre otros, a los firmantes del Acuerdo Final de Paz, población en proceso de reintegración o reincorporación y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP²⁷. De esta forma, el Decreto 142 de 2023

²⁷ En relación específicamente con los comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz, el Gobierno nacional expidió el Decreto 652 de 2026, mediante el cual se establecen las condiciones que deberán garantizarse a los comparecientes de la JEP mientras cumplen las sanciones restaurativas impuestas por ese tribunal, en desarrollo del artículo 204 del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia, Potencia Mundial de la Vida". Dicho decreto es aplicable a todas las entidades de la rama ejecutiva, tanto del nivel nacional como territorial, y permite la vinculación voluntaria de organizaciones privadas, organismos internacionales, entidades sin ánimo de lucro y organizaciones

MEMORIA JUSTIFICATIVA

establece mecanismos y herramientas que las entidades deben considerar para promover el acceso a la contratación estatal y por tanto a la inserción sociolaboral de grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social, entre los cuales se incluye la población señalada.

Ahora bien, como quiera que el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015 –con la modificación del Decreto 997 de 2026–, en relación con los criterios sociales, emplea la expresión "entre otros", debe entenderse que dentro de dicho listado, al no ser taxativo, se encuentran también incluidos los firmantes del Acuerdo Final de Paz, la población en proceso de reintegración o reincorporación y los miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP, por lo que se extienden a estos los efectos señalados en la Circular 004 del 17 de julio de 2025, aun con la modificación indicada.

Adicionalmente debe indicarse que, el artículo 8° del Decreto 997 de 2026 modificó el artículo 2.2.1.1.2.1.3²⁸ del Decreto 1082 de 2015, relativo al contenido mínimo de los

no gubernamentales al desarrollo de los proyectos restaurativos de la JEP, fijando garantías en salud, protección frente a riesgos, habitabilidad, seguridad y apoyo logístico para quienes cumplen dichas sanciones. Lo anterior resulta relevante en la medida en que las entidades estatales que estructuren procesos de contratación relacionados con la ejecución de proyectos restaurativos de la JEP, o que vinculen a esta población, deberán observar de manera armónica tanto los criterios sociales del Decreto 142 de 2023 como las condiciones particulares fijadas en el Decreto 652 de 2026 para garantizar la debida protección de los comparecientes.

²⁸ Decreto 0997 del 4 de agosto de 2026, Artículo 8. Modificación del artículo 2.2.1.1.2.1.3. de la Subsección 1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.1.1.2.1 .3. de la Subsección 1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, el cual quedará de la siguiente manera:

"Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.

2. La modalidad del proceso de selección y su justificación.

3. Los criterios de selección, incluyendo los criterios ambientales y sociales que sean procedentes, los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

pliegos de condiciones, para precisar que estos deben señalar los criterios de selección, incluyendo los criterios ambientales y sociales que sean procedentes, los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar, así como las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista.

Sobre los criterios sociales y ambientales, resulta pertinente resaltar que, los considerandos del Decreto 997 de 2026, refuerzan y actualizan el fundamento constitucional, legal e internacional de su incorporación en la contratación pública. Particularmente, el Decreto se apoya en los artículos 2º, 8º, 79, 80, 209, 334 y 366 de la Constitución Política, relativos a los fines esenciales del Estado, la protección de las riquezas naturales, el derecho colectivo a un ambiente sano y la función social de la propiedad y de la actividad económica; en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia mediante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo de París; y en la Ley 1931 de 2018, que establece directrices para la gestión del cambio climático, así como en la Ley 2273 de 2022, que aprobó el Acuerdo de Escazú.

El artículo 9º del Decreto 997 de 2026 adicionó un inciso final al párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, de manera que, en su versión vigente, dispone que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptará instrumentos dirigidos a orientar a las Entidades Estatales en la aplicación de los criterios sociales y ambientales, “así como los lineamientos pertinentes para que las Entidades Estatales puedan cumplir con lo regulado en este Decreto”, con lo cual se amplía expresamente el alcance de la función orientadora de la Agencia, que ya no se limita a los criterios sociales y ambientales del párrafo, sino que se extiende al conjunto de disposiciones incorporadas por el Decreto 997 de 2026.

Debe indicarse que, de conformidad con el párrafo 3º del artículo 14 del Decreto 997 de 2026²⁹, los Procesos de Contratación que se rijan por Documentos Tipo continuarán

4. Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista.

(..).”.

²⁹ Decreto 0997 del 4 de agosto de 2026, Artículo 14. Vigencia. El presente decreto modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación

MEMORIA JUSTIFICATIVA

aplicándose conforme a las normas vigentes con anterioridad a su expedición, hasta que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expida las modificaciones o nuevas versiones a que haya lugar, sin que resulten aplicables las reglas de gradualidad previstas en dicho artículo.

Conforme con lo dispuesto en el párrafo preceden, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente – realiza la inclusión de criterios socio ambientales en los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, previa etapa de investigación y análisis sectorial³⁰.

Por otra parte, es importante resaltar lo indicado recientemente por el Consejo de Estado a propósito de la inclusión de criterios o factores sociales y ambientales en los procesos de contratación estatal:

“Las denominadas cláusulas sociales suponen la inclusión de ciertos criterios de política social o ambiental, en los procesos de contratación estatal. En tal sentido, no se trata de parámetros de naturaleza económica de la oferta, porque tienen como fin cumplir determinados objetivos sociales que son de interés general, tales como **promover el empleo**, proteger un sector de la población vulnerable o incentivar políticas públicas. Estas cláusulas pueden ser, al menos, de varios tipos: (i) aquellas que se imponen como requisito previo o de admisión de una oferta; (ii) como elemento de valoración o que otorguen puntaje; (iii) como criterio de desempate y (iv) que imponen la ejecución de determinadas obligaciones al contratista seleccionado.

Nacional. Los artículos 2, 3, 8 Y 11 entrarán en vigencia a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial. Por su parte, los artículos 1,4, 5, 6, 7, 9, 10, 12 Y 13 entrarán a regir de manera progresiva, conforme al esquema de implementación:

(...)

Parágrafo 3. Los Procesos de Contratación que se rijan por los Documento Tipo continuarán aplicando estos instrumentos y las normas vigentes anteriores a la expedición de este Decreto. Por tanto, estos procedimientos de selección se realizarán conforme la regulación actual contenida en los Documentos Tipo hasta que la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente expida las modificaciones o nuevas versiones a las que haya lugar, conforme con las disposiciones de esta reglamentación . En este supuesto no son aplicables las reglas de gradualidad para su aplicación por parte de las Entidades Estatales.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

(...)

Por ello, es indispensable limitar las «cláusulas sociales» a tener vinculación con el objeto del contrato porque, a juicio de la Sala, ello constituye una garantía de no afectación a la libre competencia, que se deriva directamente del mandato de la selección objetiva y constituye un límite a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional. En tal sentido, tales cláusulas deben contribuir a la realización de las prestaciones previstas en el contrato.

En conclusión, la legalidad de una «cláusula social» por vía de decreto reglamentario está condicionada por las prescripciones de la selección objetiva, y, por ende, podrán ser incluidas a través de normas reglamentarias siempre que se reúnan los siguientes requisitos: i) estén vinculadas con el objeto contractual, pues de lo contrario se vulnera directamente la selección objetiva; ii) persigan una finalidad legítima y; iii) no supongan un trato diferenciado desproporcional que quebrante el principio de igualdad y a la libre concurrencia económica.”³¹

Conforme con lo anterior, la inclusión de criterios sociales y ambientales en los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano se sustenta jurídicamente en lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 9 del Decreto 0997 de 2026, así como el ya citado pronunciamiento del Consejo de Estado. Dichas disposiciones reconocen que es jurídicamente viable y técnicamente procedente incorporar factores diferenciales en los procesos de selección, siempre que guarden una relación directa con el objeto del contrato y con la finalidad pública que se persigue mediante su ejecución.

En este marco normativo, la inclusión de cláusulas, criterios de evaluación o factores de ponderación que promuevan la vinculación de personas pertenecientes a las poblaciones descritas en el decreto ibidem –tanto para la realización de actividades calificadas como no calificadas–, constituye una medida que se encuentra estrechamente relacionada con el objeto contractual. Esta relación se evidencia en el hecho de que las actividades desarrolladas en el marco del contrato de obra pública,

³¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Rad. No. 68.018. C.P. William Barrera Muñoz.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

especialmente aquellas descritas en las matrices de experiencia de los Documentos Tipo, requieren recursos humanos que pueden ser provistos, generando así oportunidades de empleo para comunidades tradicionalmente excluidas o en condición de vulnerabilidad, entre otras.

La participación de mano de obra vulnerable no solo contribuye al cumplimiento del objeto contractual en términos operativos, sino que también responde a los principios de equidad y justicia social, los cuales han sido reconocidos como criterios válidos dentro de los esquemas de evaluación de ofertas. Al ponderar positivamente a los oferentes que se comprometan a emplear personas pertenecientes a estos grupos –por ejemplo, personas pospenadas, o aquellas personas que se encuentren cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo, víctimas del conflicto armado, personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar, entre otros–, se alinean los Procesos de Contratación con los fines esenciales del Estado, particularmente en lo referente a la promoción del empleo digno, la cohesión social y el cierre de brechas estructurales.

Desde esta perspectiva, los criterios sociales se convierten en herramientas que permiten que la contratación pública trascienda su dimensión técnica y adquiera un carácter transformador. Así, al estar incorporados como factores de evaluación en los Documentos Tipo y al tener relación directa con la ejecución del objeto contractual, tales criterios no solo son válidos legalmente, sino deseables desde un enfoque de contratación estratégica con impacto social.

Por su parte, en relación con los criterios ambientales, debe indicarse que, introducir estos criterios en la contratación pública colombiana y especialmente en los documentos tipo objeto de esta modificación, nace de la preocupación del Gobierno Nacional y Organismos Internacionales sobre abordar mecanismos de mitigación del cambio climático, en donde es importante considerar los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, planteados por la ONU, en los que se incluye el 12 que busca “Garantizar modalidades de Consumo y producción sostenibles” que destaca la importancia del desarrollo sostenible “(...) Para reducir nuestros niveles de consumo, debemos cambiar nuestros hábitos de consumo, y una de las principales medidas que debemos adoptar es sustituir los sistemas de suministro energético por otros más sostenibles. (...)”.

Esta determinación conlleva a incorporar unos nuevos criterios en los factores de calidad, que se hace conforme a los principios de selección objetiva y a la determinación

MEMORIA JUSTIFICATIVA

del ofrecimiento más favorable, establecido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado por el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015.

En consecuencia, las modificaciones planteadas tienen como objetivo asegurar la coherencia con los aspectos relacionados con el cambio climático, alineándose con las políticas ambientales tanto a nivel nacional como global. En este contexto, la Agencia promueve la estructuración de Procesos de Contratación que sean sostenibles con el medio ambiente, teniendo en cuenta la creciente necesidad de mitigar los impactos ambientales, fomentar el uso eficiente de los recursos y contribuir a la adaptación al cambio climático.

Las compras públicas sostenibles tienen el potencial de generar una serie de beneficios que abarcan los ámbitos económico, ambiental, social y financiero. Este enfoque es aplicable a la mayoría de los sectores económicos, incluidas las obras civiles, que, al ser una de las áreas de mayor impacto ambiental, requieren estrategias específicas de sostenibilidad. En este sentido, una compra pública es considerada sostenible cuando “satisface la necesidad y contribuye a la protección del medio ambiente, a la reducción del consumo de recursos, o a la inclusión y la justicia social durante todo el proceso de compra pública”. Este principio está alineado con las políticas ambientales y de desarrollo sostenible establecidas por organismos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan impulsar un futuro más equilibrado y justo para las generaciones presentes y futuras.

A nivel nacional, Colombia ha adoptado políticas y estrategias ambientales que refuerzan el compromiso con la sostenibilidad. La Política Nacional de Cambio Climático y la Ley 99 de 1993, que establece el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, son ejemplos clave de los esfuerzos del país por integrar el cambio climático en sus políticas públicas. Además, el país se ha comprometido con la Acción Climática Global a través de su participación en acuerdos internacionales como el Acuerdo de París, que busca limitar el calentamiento global y fomentar la transición hacia una economía baja en carbono.

La implementación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas no solo responde a las obligaciones legales, sino también a una necesidad urgente de adaptarse a las expectativas globales en torno a la responsabilidad ambiental. A nivel internacional, muchos países ya han adoptado mecanismos similares para integrar la

MEMORIA JUSTIFICATIVA

sostenibilidad en sus Procesos de Contratación pública, reflejando un cambio hacia un modelo económico circular y de bajo impacto ambiental. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Unión Europea, han establecido directrices y normativas que alientan a los gobiernos a incorporar prácticas sostenibles en las compras públicas, lo que a su vez promueve un mercado global más responsable.

El enfoque de sostenibilidad que se está implementando no solo responde a las necesidades de Colombia, sino que también se enmarca dentro de las tendencias globales. A nivel internacional, las políticas ambientales están evolucionando para responder de manera más efectiva al cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la escasez de recursos naturales. Por ejemplo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promueven la integración de los principios de sostenibilidad en todas las actividades humanas, incluidas las compras públicas, como un mecanismo para impulsar un desarrollo económico inclusivo y respetuoso con el medio ambiente.

En Colombia, la Política Nacional de Gestión Integral de la Calidad del Aire, la Ley de Economía Circular (Ley 1672 de 2013) y la estrategia nacional de restauración de ecosistemas son componentes clave que orientan la construcción de políticas y procesos sostenibles en la infraestructura y la obra pública, buscando no solo mitigar los efectos del cambio climático, sino también promover la adaptación a sus impactos a través de la planificación y ejecución de proyectos con criterios ecológicos.

Igualmente, estos elementos persiguen una finalidad legítima, sin ser desproporcionados ni contravenir los principios de igualdad o libre competencia. Adicionalmente, su inclusión no genera sobrecostos para los contratistas, garantizando que los procesos de selección sean equitativos y eficientes tanto en términos económicos como sociales y ambientales.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptaron en conjunto la “Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable”³², con el objetivo de brindar a los partícipes del sistema de compra pública directrices para la implementación de cláusulas ambientales y sociales en su

³² La guía se encuentra publicada en la página web de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace: https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_de_contratacion_publica_sostenible_y_socialmente_responsable_2024.pdf

MEMORIA JUSTIFICATIVA

gestión contractual. Mediante esta Guía se establecen lineamientos que constituyen un instrumento de buenas prácticas para garantizar la consecución de Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito de la contratación estatal, mediante la implementación de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del Proceso de Contratación.

Conforme se dispone en la Guía, la Compra Pública Sostenible es el “Proceso mediante el cual las Entidades Estatales satisfacen sus necesidades de bienes, obras y servicios públicos, de tal forma que generan Valor por Dinero con base en un análisis de todo el ciclo de vida, generando beneficios no sólo para la Entidad, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reducen al mínimo los daños al medio ambiente”. Con este propósito, se pueden usar diferentes herramientas, mecanismos y/o criterios en las distintas etapas del Proceso de Contratación, que maximicen la eficiencia de la contratación, al tiempo que se promueve la preservación ambiental y el bienestar social.

De este modo, los criterios sociales y ambientales pueden integrarse al sistema de compras públicas en las diferentes etapas de la gestión contractual: i) planeación estratégica, a través del establecimiento de lineamientos internos de compras públicas sostenibles; ii) etapa precontractual, en la elaboración de estudios y documentos previos integrando criterios ambientales y sociales; iii) etapa contractual, mediante la incorporación de cláusulas contractuales; y iv) etapa poscontractual, en la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales pactadas.

La Guía señala la posibilidad de que los criterios ambientales y *sociales puedan ser establecidos como requisitos habilitantes o de calificación*. De hecho, se enfatiza en que en las modalidades que otorgan puntaje, como la licitación pública, la selección abreviada de menor cuantía y el concurso de méritos, la entidad revisará si los lineamientos contemplados se pueden establecer como criterios técnicos o como condición de calificación.

La Guía señalada, relaciona en el Anexo 1 -a modo enunciativo- una serie de criterios ambientales y sociales, que pueden ser incorporados como *factores de evaluación*, especificaciones técnicas u obligaciones contractuales. Para tales efectos, la guía recomienda implementar las pautas allí señaladas con el fin de determinar su conveniencia, así como la manera más adecuada de incorporarlos en el respectivo Proceso de Contratación. Particularmente, la guía señala lo siguiente que resulta relevante en relación con los criterios sociales y ambientales incluidos en los

MEMORIA JUSTIFICATIVA

documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano:

“B. Criterios Ambientales:

(...)

Etiquetas o certificaciones ambientales

(...)

Las etiquetas y certificaciones ambientales proporcionan información acerca del contenido de características ambientales generales de un bien, obra o servicio. Por tanto, son herramientas de información para los consumidores, para elegir bienes y/o servicios a partir de consideraciones ambientales. En este sentido, las Entidades Estatales podrán integrar a sus procesos de selección las etiquetas ambientales. Sin embargo, se recomienda incluirlo como criterio ponderable de evaluación de las propuestas presentadas en los procesos de selección. Como referente de etiqueta ambiental el país cuenta con el Sello Ambiental Colombiano-SAC-, que consiste en un distintivo o sello de carácter voluntario, otorgado por una institución independiente denominada organismo de certificación (debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación -ONAC y autorizado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA) y que puede portar un bien o un servicio que cumpla con unos requisitos preestablecidos para su categoría.

C. CRITERIOS SOCIALES

(...)

“Inclusión de perspectiva de género en la contratación de personal”

(...)

Solicitar un programa de contratación con enfoque social que promueve la inclusión de diferentes grupos vulnerables en el mercado laboral, como la contratación de mujeres y población LGTBIQ+: madres cabeza de hogar, personas de la comunidad LGTBIQ+, personas sin cualificación educativa, víctimas del conflicto armado y *población pospenada* o personas que se encuentran cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo, complementarias o adicionales a las existentes al momento de iniciar el proceso contractual”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Debe indicarse que, de acuerdo con el literal b) del artículo 2.1.4.3.2.1 “Prevención de la corrupción en la contratación pública” del Decreto 1600 de 2024³³, las entidades deberán garantizar que las guías y manuales definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para la definición de criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes, se apliquen en la organización. En consecuencia, en los documentos del proceso deberá dejarse constancia que en la estructuración se tuvieron en cuenta las prácticas recomendadas por Colombia Compra Eficiente. En este sentido, la incorporación de criterios ambientales y sociales en los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano – versión 2, atiende a los lineamientos contenidos en la guía como buena práctica contractual. Además, ayudan a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en el ámbito de la contratación estatal, mediante la implementación de criterios y obligaciones ambientales y sociales en los procesos de contratación que se adelanten mediante los documentos tipo indicados.

Finalmente, es importante señalar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente recibió solicitudes por parte de entidades públicas³⁴ y privadas³⁵ que trabajan con las poblaciones mencionadas en el parágrafo del artículo

³³ “Por el cual se modifica el Capítulo 1 y 3 del Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en lo relacionado con las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización y la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción”.

³⁴ En consideración al artículo 5 “Mesas de trabajo” contenido en la Resolución 160 de 2020 “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar documentos tipo y se define el sistema para su revisión”, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y diferentes entidades técnicas y especializadas del sector social, realizaron diferentes mesas de trabajo con el objeto de recibir insumos para la construcción del contenido de los documentos tipo. En las mesas de trabajo, se recibieron solicitudes de la Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y la Jurisdicción Especial para la Paz, en las que solicitaban incluir como criterio de ponderación la inclusión de factores sociales en los documentos tipo del sector de infraestructura social tales como, personas en proceso de reincorporación, en procesos de reintegración y pospenados, entre otros.

³⁵ Mediante radicado No. P20250514004632 del 28 de Abril de 2025, la Directora de la Fundación Acción Interna le solicitó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la “(...) inclusión de la población pospenada como criterio social con puntaje en procesos de contratación Pública”. Al respecto, la solicitud indica lo siguiente:

MEMORIA JUSTIFICATIVA

2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015. En estas, se propuso a la Agencia incluir, dentro de los documentos tipo del sector de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, criterios de asignación de puntaje relacionados con el factor social, específicamente orientados a estas poblaciones. El objetivo de esta propuesta es garantizar la implementación de medidas de acción afirmativa o discriminación positiva, que permitan avanzar en la materialización del derecho a la igualdad para personas

La Fundación Acción Interna, organización dedicada desde hace más de una década al trabajo por la dignificación, resocialización y generación de segundas oportunidades para la población privada de la libertad, pospenada y sus familias, se permite presentar ante ustedes la siguiente solicitud formal:

Conscientes de la importancia que tiene la contratación pública como instrumento para la generación de valor social, proponemos que se incluya a la población pospenada como un criterio social que otorgue puntaje adicional en los procesos de licitación pública adelantados por las entidades del Estado colombiano.

Nuestra solicitud se fundamenta en dos aspectos esenciales:

1. Vulnerabilidad y exclusión social: La población pospenada enfrenta múltiples barreras de acceso al mercado laboral, a la educación y a programas de inclusión social, lo que la convierte en un grupo altamente vulnerable.

2. Impacto positivo en la reducción de la reincidencia: La evidencia empírica demuestra que la generación de oportunidades laborales y de inclusión efectiva para personas pospenadas tiene una incidencia directa en la disminución de las tasas de reincidencia delictiva, favoreciendo no solo su proyecto de vida individual, sino también la seguridad y cohesión social del país.

Teniendo en cuenta que actualmente Colombia Compra Eficiente promueve prácticas de contratación que impulsan criterios de equidad e inclusión, consideramos que esta solicitud, no solo fortalecería las políticas públicas orientadas a poblaciones vulnerables, sino que también consolidaría a la contratación pública como un verdadero motor de transformación social.

Por tanto, solicitamos respetuosamente:

- Incluir en la reglamentación vigente un criterio que otorgue puntaje adicional a los proponentes que acrediten la vinculación de personas pospenadas en su planta de personal o que adelanten programas de inclusión dirigidos a esta población.

- Definir lineamientos claros para la verificación de este cumplimiento, en coordinación con entidades especializadas y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la resocialización y la reintegración social de esta población.

Estamos dispuestos a colaborar técnicamente en la elaboración de las condiciones específicas que puedan estructurar de manera eficiente y transparente este criterio dentro del marco normativo de la contratación estatal”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

que, debido a sus condiciones particulares, requieren una atención especial por parte del Estado para el pleno ejercicio de sus derechos.

Sobre este particular, debe indicarse que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la viabilidad de medidas de discriminación positiva en materia de contratación pública. Por ejemplo, en la Sentencia C-932 de 2007, la corporación señaló lo siguiente:

“En consecuencia, es válido afirmar que una forma de concretar el interés general que debe regir la contratación administrativa puede dirigirse a hacer efectivos los derechos de un grupo preciso de personas que requiere de la especial atención del Estado. ***Dicho de otro modo, es válido constitucionalmente, porque hace parte del interés general, que se diseñen medidas en la contratación administrativa dirigidas a proteger de manera específica a un grupo determinado de la población que puede acceder al Estado en igualdad de condiciones y oportunidades respecto del mismo grupo***, en tanto que esa decisión puede constituir una forma de consolidar los fines del Estado y el cumplimiento de las tareas a él asignadas. De ahí que pueda afirmarse con claridad que constituye un objetivo de la contratación administrativa en el Estado Social de Derecho la satisfacción de las finalidades públicas y el logro de los objetivos sociales, así estos se dirijan a un grupo individual de personas, que corresponde concretar al legislador”³⁶. (énfasis fuera del texto original)

Por tanto, puede afirmarse que una manera legítima de materializar el interés general en el ámbito de la contratación pública consiste en garantizar los derechos de ciertos sectores de la población que requieren una atención diferenciada por parte del Estado. En otras palabras, resulta constitucionalmente válido, en tanto responde al interés general, que se adopten medidas dentro de la contratación administrativa orientadas a brindar protección específica a determinados grupos poblacionales, asegurando su acceso en condiciones de igualdad y equidad frente a otras personas. Esta orientación puede ser entendida como un mecanismo para fortalecer los propósitos estatales y cumplir con las funciones asignadas al Estado.

En este sentido, conforme se ha comentado a lo largo de este acápite, debe agregarse que, además, la inclusión de criterios sociales y ambientales en los documentos tipo corresponde a una acción afirmativa, que atiende los objetivos fundamentales de la

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-932 DE 2007. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

contratación pública en un Estado Social de Derecho, el cual es precisamente, responder a las finalidades públicas y alcanzar metas sociales del Estado.

2.7 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, entre otros aspectos

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 de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Versión 1, y a los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – versión 1, teniendo en cuenta las consultas recibidas y comentarios realizados por la ciudadanía respecto a su contenido.

En igual sentido, fruto de la implementación de los documentos tipo señalados, la Agencia, en coordinación con entidades técnicas y especializadas del sector, ciudadanos y observaciones internas realizadas por parte del Grupo de Interno de Trabajo de documentos tipo, encontró procedente actualizar, entre otros, la “Matriz 1 – Experiencia” y el “Anexo 3 – Glosario”.

En relación con la Matriz 1 – Experiencia en términos generales, los siguientes fueron los principales cambios en ese documento:

El documento “ANÁLISIS DESCRIPTIVO del SECOP - Cubo Agua Potable y Saneamiento Básico (julio 2024 - junio 2025)” presentado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico –que el comportamiento reciente de la contratación pública en el sector de infraestructura de agua potable y saneamiento básico–, permitió identificar actividades adicionales a las que actualmente contienen el documento tipo señalado, que se contratan por las entidades públicas para atender las necesidades actuales del sector.

Con fundamento en el análisis referenciado, el Grupo Interno de Trabajo de Documentos Tipo revisó una muestra representativa de procesos de selección adelantados por distintas entidades del orden nacional y territorial en el sector de agua potable y saneamiento básico. A partir de esta revisión se evidenció que las entidades

MEMORIA JUSTIFICATIVA

contratantes incluyen de manera recurrente actividades relacionadas con: tanques de almacenamiento de agua potable; redes domiciliarias de acueductos en zonas urbanas; equipos de bombeo, limpieza y/o descolmatación de los sistemas de alcantarillado sanitario y/o pluvial urbano y/o rural; box coulvert de alcantarillado sanitario urbano y/o rural; sistemas de canalización de agua lluvias en zonas urbanas y/o rurales; sumideros y/o cajas de inspección en zonas urbanas y/o rurales; redes domiciliarias de alcantarillado en zonas urbanas; sistemas de aprovechamiento de residuos y/u obras complementarias, limpieza, lavado de vías y áreas públicas, estaciones de clasificación y aprovechamiento (ECA) y/o áreas de separación de residuos aprovechables; sistemas alternativos para disposición final de residuos y/u obras complementarias; equipos eléctricos y/o electromecánicos y/o de control para PTAR y/o PTAP; alumbrado público y redes eléctricas de media y baja tensión en PTAR y/o PTAP; equipos de bombeo y/o equipos eléctricos y/o equipos electromecánicos y/o equipos de control asociados a la infraestructura de PTAR y/o PTAP; unidades y/o baterías sanitarias y/o letrinas y/o tanques sépticos y/o sistemas de tratamiento para vivienda(s) rural(es) dispersa; tanques elevados y/o tanques sépticos y/u obras complementarias para proyectos de comunidades indígenas; pozos profundos para proyectos de vivienda en comunidades indígenas; y sistemas sépticos en zonas rurales. Por lo anterior, se consideró técnicamente procedente incorporar dichas actividades en los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, con el fin de asegurar su correspondencia con las necesidades reales de contratación del sector.

Por otra parte, la Agencia en la modificación a los documentos tipo objeto de esta Resolución, agrega algunas definiciones adicionales a las contenidas actualmente en el Anexo 5 – Glosario que contiene los términos usados en los documentos del proceso, aplicables al agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, teniendo en cuenta las incorporaciones de las actividades en la Matriz 1 – Experiencia, entre otros aspectos, como, por ejemplo, aclarar algunas de las existentes.

De igual forma, debe indicarse que, se realizaron ajustes en la forma y/o 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) ajustes en las obligaciones específicas contenidas en el Anexo 4 – Minuta del contrato, para incluir obligaciones contractuales relacionadas con el cumplimiento de

MEMORIA JUSTIFICATIVA

factores de sostenibilidad, v) se amplía la posibilidad de que las entidades soliciten garantías adicionales a las contenidas en el Decreto 1082 de 2015 para la etapa precontractual, vi) capacidad financiera y organizacional, vii) acuerdos comerciales, viii) requisitos habilitantes en la capacidad jurídica, ix) pacto de transparencia, x) precisiones sobre precios artificialmente bajos, xii) capacidad residual, xiii) procedimiento para la adjudicación, xiv) forma de pago, entre otros.

Se debe indicar que el detalle de los cambios, ajustes y/o modificaciones realizadas a los documentos tipo señalados, se encuentra en el documento denominado “ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA, SANEAMIENTO BÁSICO Y ESTRUCTURAS HIDRÁULICAS EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA Y LICITACIÓN PÚBLICA BAJO EL ESQUEMA LLAVE EN MANO”, el cual se publica como un adjunto a esta memoria justificativa. En ese documento, se presenta la justificación técnica, jurídica y financiera –según corresponda– de los cambios, ajustes y/o modificaciones realizadas sobre el documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico – Versión 1, y a los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano – versión 1.

De conformidad con lo expuesto, las razones señaladas respaldan la oportunidad y pertinencia de adoptar los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano – versión 2.

2.8 Unificación de los documentos tipo de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano, con los documentos tipo de licitación pública

Del análisis técnico, jurídico y técnico efectuado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente respecto de los documentos tipo aplicables a los Procesos de Contratación de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de licitación pública y los de llave en mano, se evidenció la conveniencia de consolidar en un único documento tipo las reglas aplicables tanto a los contratos de obra pública adelantados mediante la modalidad de licitación pública como a aquellos estructurados bajo la modalidad de llave en mano. Lo anterior, teniendo en cuenta que

MEMORIA JUSTIFICATIVA

la experiencia acumulada en la aplicación de los documentos tipo adoptados mediante las Resoluciones 248 y 249 del 1 de diciembre de 2020 permitió establecer que ambas modalidades comparten una estructura común en sus componentes esenciales de selección, acreditación de requisitos habilitantes, verificación de experiencia, etc.

En este sentido, en desarrollo de los principios de economía, eficacia, eficiencia, que orientan la función administrativa, se identificó que la coexistencia de dos documentos tipo independientes para proyectos que persiguen la misma finalidad pública y que presentan un alto grado de convergencia en sus condiciones de participación y ejecución genera cargas administrativas adicionales para las entidades estatales, los oferentes, los organismos de control y los demás actores del Sistema de Compra Pública. En efecto, la existencia de instrumentos separados exige procesos paralelos de actualización normativa, interpretación, divulgación, implementación y seguimiento, pese a que las diferencias entre ambos esquemas se concentran en aspectos específicos asociados al alcance integral de las prestaciones propias de la modalidad llave en mano.

El estudio realizado permitió concluir que dichas particularidades no justifican la permanencia de un régimen documental autónomo, por cuanto pueden incorporarse de manera adecuada dentro de la estructura de los documentos tipo de licitación pública mediante ajustes focalizados que preservan la integridad del instrumento y garantizan la correcta identificación de los requisitos aplicables a cada modalidad.

De esta manera, se avanza hacia un documento tipo coherente y eficiente, que facilita la comprensión y aplicación de las reglas por parte de las entidades estatales y de los proveedores, sin afectar los objetivos de selección objetiva, transparencia, pluralidad de oferentes y promoción de la competencia que inspiran los documentos tipo.

Para realizar la modificación indicada, desde la perspectiva técnica, se determinó la necesidad de incorporar en la Matriz 1 – Experiencia una segunda pestaña destinada específicamente a la acreditación de las actividades asociadas a la modalidad llave en mano. Esta modificación responde a la necesidad de reconocer que, además de las actividades tradicionalmente asociadas a la ejecución de obras, los proyectos desarrollados bajo dicho esquema pueden comprender componentes integrales de diseño, obra y puesta en marcha. En consecuencia, la inclusión de una pestaña específica permite que las entidades estatales identifiquen de manera precisa las actividades relevantes para la acreditación de experiencia y que los proponentes

MEMORIA JUSTIFICATIVA

demuestren su capacidad técnica mediante criterios homogéneos, objetivos y verificables.

La incorporación de esta herramienta no implica la creación de nuevos requisitos habilitantes ni la modificación de los criterios generales de acreditación de experiencia previstos en los documentos tipo. Por el contrario, constituye un ajuste metodológico orientado a facilitar la aplicación de las reglas existentes a las particularidades de los contratos llave en mano, garantizando la correspondencia entre las exigencias de experiencia y la complejidad técnica del objeto contractual. De esta forma se fortalece el principio de selección objetiva, en tanto se asegura que la experiencia exigida guarde relación directa con las obligaciones que deberán ejecutar los futuros contratistas.

De igual manera, se introducen ajustes en el documento base, formatos, matrices, formularios y anexos que integran los documentos tipo, con el fin de incorporar referencias expresas a la modalidad llave en mano cuando esto resulte necesario para la adecuada estructuración de los procesos de selección. Tales modificaciones obedecen a criterios de coherencia documental, evitando contradicciones o vacíos interpretativos que puedan afectar la correcta aplicación de los documentos tipo por parte de las entidades que los implementen.

La decisión de unificar en un solo documento las disposiciones aplicables a la licitación pública de obra de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas y aquellas correspondientes a la modalidad llave en mano también encuentra sustento en los objetivos que dieron origen a los documentos tipo, orientada a fortalecer la transparencia, promover la competencia, facilitar la participación de oferentes, reducir los espacios de discrecionalidad en la estructuración de los procesos de contratación y generar condiciones uniformes en el Sistema de Compra Pública. La consolidación de ambos esquemas dentro de un único cuerpo documental contribuye de manera directa al cumplimiento de tales objetivos, al ofrecer reglas claras, uniformes y fácilmente identificables para todos los actores involucrados.

Adicionalmente, desde una perspectiva de eficiencia la unificación permite optimizar la gestión institucional asociada a la administración y actualización de los documentos tipo, evitando duplicidades y reduciendo los costos de implementación y capacitación. Asimismo, facilita la adopción de futuras modificaciones, pues cualquier ajuste transversal podrá incorporarse en un único instrumento, garantizando una mayor consistencia normativa y una aplicación homogénea en todo el territorio nacional.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

En consecuencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente concluyó que resulta técnica y jurídicamente procedente incorporar dentro de los documentos tipo de licitación pública para infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas las previsiones requeridas para la modalidad llave en mano, incluyendo la creación de una segunda pestaña en la Matriz 1 – Experiencia y los ajustes correspondientes en los demás formatos que integran el instrumento. Esta medida permite atender las particularidades propias de dicha modalidad contractual sin sacrificar la simplicidad, coherencia y uniformidad del régimen documental, materializando los principios de economía, eficiencia, eficacia y seguridad jurídica que orientan la función administrativa y fortaleciendo los objetivos de estandarización y transparencia de la contratación pública.

Considerando lo dispuesto en los numerales 2.7 y 2.8 de esta Resolución, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera necesario actualizar la denominación de los documentos tipo a “Documentos Tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano”. Esta modificación no implica una alteración de la finalidad de los documentos tipo, sino que busca que su nombre refleje con mayor precisión el universo de actividades, obras y componentes de infraestructura que regulan, en concordancia con la evolución de las necesidades de contratación identificadas en el sector. Asimismo, la nueva denominación guarda coherencia con la ampliación de las actividades incorporadas en la Matriz 1 – Experiencia, con las definiciones adicionadas y ajustadas en el Anexo 3 – Glosario y con la decisión de consolidar en un único instrumento las reglas aplicables tanto a la modalidad de licitación pública como a la licitación pública bajo el esquema llave en mano, fortaleciendo así la claridad normativa, la seguridad jurídica y la eficiencia regulatoria de los documentos tipo.

2.9 Identificación de las razones por las que las disposiciones del inventario normativo vigente no son suficientes o efectivas

Para efectos de lo exigido en el numeral 5 “Identificación de las razones por las que las disposiciones del inventario normativo vigente no son suficientes o efectivas para lograr el objetivo que se pretende alcanzar con la intervención normativa” del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015, se deja constancia expresa de que las razones por las cuales las disposiciones del inventario normativo vigente –esto es, los documentos

MEMORIA JUSTIFICATIVA

tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico adoptados por medio de la Resolución 248 de 2020, y los documentos tipo en la modalidad de llave en mano adoptados mediante la Resolución 249 de 2020– no resultan suficientes ni efectivas para lograr el objetivo perseguido con la expedición de la Resolución objeto de esta memoria justificativa, se encuentran justificadas y desarrolladas de manera puntual en los numerales 2.1 a 2.8 de este documento. Adicionalmente, las razones por las cuales dichas insuficiencias no pueden subsanarse mediante instrumentos no vinculantes de política pública, sino que exigen una intervención de naturaleza normativa, se desarrollan en el siguiente apartado "Necesidad de que el abordaje del problema se realice por vía normativa y no mediante política pública u otro tipo de intervención".

3. Necesidad de que el abordaje del problema se realice por vía normativa y no mediante política pública u otro tipo de intervención

De acuerdo con lo expuesto de forma precedente, las razones que motivan la adopción de la versión 2 de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelanten por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, no pueden subsanarse mediante instrumentos de política pública no vinculantes, guías, circulares o recomendaciones de buenas prácticas, sino que exigen necesariamente un intervención de naturaleza reglamentaria, por las siguientes consideraciones.

En primer lugar, los documentos tipo, una vez adoptados mediante acto administrativo, tienen carácter obligatorio e inalterable para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGACP –en los términos del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020– y para los sujetos y en los supuestos dispuestos en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2020. Esta uniformidad en las reglas de contratación –que es precisamente la finalidad que persigue la figura– solo puede lograrse mediante acto administrativo de carácter general y no mediante instrumentos persuasivos u orientadores, los cuales, por definición, no vinculan a sus destinatarios, y no garantizan su aplicación uniforme en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, algunas de las modificaciones que se incorporan mediante la Resolución que es objeto de esta memoria justificativa, particularmente, las relativas a la incorporación de las medidas del Decreto 0287 de 2026 –en favor de las personas con discapacidad–, y de los criterios ambientales y sociales del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015 –modificado por el Decreto 997 de 2026– desarrollan

MEMORIA JUSTIFICATIVA

mandatos normativos de superior jerarquía que imponen a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente el deber de incorporarlos en los documentos tipo. En este sentido, una guía o circular no tiene la fuerza jurídica para modificar los requisitos habilitantes, los factores de evaluación o las condiciones de participación fijados en un acto administrativo previo, por lo que solo un acto de la misma naturaleza puede introducir esos cambios.

En tercer lugar, una intervención no normativa –como una política pública sin fuerza vinculante– no sería idónea para alcanzar el objetivo de estandarización, dado que su cumplimiento quedaría a consideración de la voluntad de cada entidad contratante, reproduciendo precisamente la dispersión de criterios y la inseguridad jurídica que los documentos tipo buscan superar.

Por las tres (3) razones expuestas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que, la adopción de los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa debe realizarse necesariamente mediante un acto administrativo de carácter general, en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, y no mediante instrumentos de política pública u orientación no vinculante.

4. Viabilidad jurídica

4.1. 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 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 y para otros contratos o procesos de selección cuando lo considerara necesario.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

La Corte Constitucional, mediante 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 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 la 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 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, cuanto lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección”. [...] (Subrayado fuera de texto).

Los argumentos de la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la disposición anterior, en lo pertinente, se sintetizan en el siguiente aparte de la decisión respectiva:

“[...] 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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

4.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁷ y el Consejo de Estado³⁸ coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

- 1. Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley deje espacios de regulación que necesitan llenarse para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Sierra Porto.

³⁸ 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

configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva³⁹.

- 2. Finalidad:** tiene que ver con el contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, está asociado al respeto del principio de supremacía normativa pues, el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución⁴⁰.

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, pues busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los límites de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas⁴¹ explica ciertas limitaciones en el ejercicio de esta competencia:

1. La potestad reglamentaria se restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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

se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

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

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

Como se explicó en acápites anteriores, la Ley 2022 de 2020 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De este modo, la intención del legislador fue otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública y no al presidente de la República.

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, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general⁴²”. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

ministerios, sin que se entienda disminuida la potestad reglamentaria del presidente de la República⁴³.

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

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 Planeación⁴⁴, que se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en particular en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, en el que se otorgó la función de:

“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

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

⁴⁴ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

de la gestión contractual pública”⁴⁵. 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”⁴⁶.

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

“Dígame que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de suerte que no rivaliza con ésta o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos”⁴⁷.

⁴⁵ Ver el Artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.

⁴⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de la facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango, es decir, la Constitución y la ley. Esto en la medida que el ejercicio de esta facultad de regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite⁴⁸.”

Conviene reiterar que, conforme con lo manifestado por el Consejo de Estado⁴⁹, la facultad que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para regular aspectos técnicos en el marco de las competencias que le fueron otorgadas por el Decreto Ley 4170 de 2011, como es el caso del desarrollo e implementación de documentos tipo, no implica modificar el esquema constitucional establecido para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional:

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

⁴⁸Ibídem.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados constitucionales, legales y a la reglamentación expedida por el presidente de la República”⁵⁰.
(Subrayado fuera del texto)

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

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

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

Mediante una interpretación sistemática de la normativa y jurisprudencia citada es posible concluir que esta Agencia tiene facultad de regulación de la actividad contractual pública, lo que implica la potestad para expedir normas de carácter técnico

⁵⁰ Ibidem.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

5. 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 4.1 y 4.2 de esta memoria justificativa incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia de esta Agencia para implementar y desarrollar documentos tipo.

6. 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.

7. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El acto que se expide deroga las Resoluciones 248 y 249 del 01 de diciembre de 2020 y sus modificaciones posteriores.

8. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición del acto

MEMORIA JUSTIFICATIVA

8.2 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 adopten 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 (...)”⁵¹. 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.

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

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los Documentos del Proceso condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los Documentos Tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual “[...] serán de obligatorio cumplimiento en la

⁵¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Sin embargo, esta regla también regía antes conforme lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también se dispuso el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

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

8.2 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 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”⁵².

9. Estructura de la Resolución

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Teniendo en cuenta el tema sobre el que recaen los documentos tipo, en el artículo 1 se indica que el objeto de la resolución es adoptar la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano.

Por su parte, el artículo 2 establece que los documentos tipo para los procedimientos de licitación de la referencia contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así mismo, contiene el listado de documentos que hacen parte de los documentos tipo y reitera la obligación de adaptar los documentos al Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II, siempre y cuando las condiciones técnicas de las entidades le permitan hacer uso de la mencionada plataforma transaccional.

De igual forma, el artículo 3 establece que los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que por mandato legal estén obligadas a su aplicación. En consecuencia, los obligados a su aplicación, al adelantar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

A su vez, el artículo 4, indica los aspectos que deben tener en cuenta las entidades estatales cuando en desarrollo de un proceso de obra pública de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas requieran obras, bienes o servicios adicionales. En tal sentido, en esta disposición se incluyeron los parámetros a seguir cuando sea necesario agregar experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de las obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas. Finalmente, en el párrafo del artículo 4 se señala la obligación de las entidades estatales de aplicar las reglas de combinación de experiencia previstas en el numeral 3.5.2 del documento base en los casos en los cuales el objeto contractual incluya actividades amparadas por otros documentos tipo.

Asimismo, el artículo 5 establece las reglas que la entidad utilizará cuando el objeto contractual incluya actividades de obra pública de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas en conjunto con actividades cobijadas por otros documentos tipo

MEMORIA JUSTIFICATIVA

expedidos por esta Agencia, con el propósito de definir cuál documento tipo aplicará. Con esa finalidad, la entidad deberá definirlo dependiendo de la relevancia técnica del proyecto, impacto o el valor que representan en el presupuesto oficial. Así mismo, señala que la entidad justificará en el estudio previo la escogencia de un determinado documento tipo.

El artículo 6, dispone que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente realizará anualmente el análisis del sector para determinar si la capacidad financiera y organizacional cambia respecto al año inmediatamente anterior. Y aclara que la capacidad financiera y organizacional que se establece en los documentos tipo objeto de la Resolución corresponde al sector con corte a 31 de diciembre de 2025.

Seguidamente, el artículo 7 de la resolución deroga la Resolución 248 del 01 de diciembre de 2020 y la Resolución 249 del 01 de diciembre de 2020, además de sus modificaciones posteriores.

Por último, el artículo 8 de la resolución fija el término en que regirán estos documentos. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas o especializadas en esta materia, en la mesa de trabajo del 4 de agosto de 2026.

10. Cronograma (Ley 2022 de 2020)

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 –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP–, Aguas del Magdalena, Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Morales ESP, La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de El Rosal S.A. E.S.P, Empresa de Servicios Públicos de Pacho, Empresa de Servicios Públicos EMSOPEL, EMPODUITAMA SA ESP, EMPSA E.S.P, Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá, entre otras⁵³–, en la

⁵³ En la mesa de trabajo adelantada el 4 de agosto de 2026, de manera virtual, para **socializar y definir la fecha de entrada en vigor de la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras**

MEMORIA JUSTIFICATIVA

mesa de trabajo adelantada el 4 de agosto de 2026, decidieron que la implementación de estos documentos tipo y, por tanto, su obligatoriedad se daría a partir del 01 de marzo de 2027. En tal sentido, el siguiente es el cronograma establecido para la adopción de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano:

Nombre Hito	Detalle Hito	Fecha Inicio	Fecha Fin
1. Investigación preliminar del	Análisis de la modificación normativa por la cual se ajusta el contenido de los Documentos Tipo	26/11/25	31/12/25

hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o esquema llave en mano, participaron 135 asistentes de 80 entidades.

Las entidades que participaron fueron las siguientes: Alcaldía de Salento; Alcaldía de Córdoba; Alcaldía de La Victoria (Valle del Cauca); Alcaldía de El Peñol; Alcaldía de El Paujil; Alcaldía de Concordia (Magdalena); Alcaldía de Isnos; Alcaldía de Remedios; Alcaldía de Obando; Alcaldía de La Unión (Sucre); Alcaldía de Valparaíso (Caquetá); Alcaldía de Madrid (Cundinamarca); Municipio de Copacabana; Alcaldía de Planeta Rica; Alcaldía de Mosquera; Alcaldía de Valencia; Alcaldía de Totoró; Alcaldía de Pauna; Alcaldía de Ubaque; Alcaldía de Nueva Granada (Magdalena); Municipio de Villa de Leyva; Alcaldía de Cácuta; Municipio de Aránzazu; Alcaldía de La Playa de Belén; Alcaldía de Monterrey (Casanare); Alcaldía de Orocué; Alcaldía de Cicuco; Alcaldía de Montería; Alcaldía de Pasto; Alcaldía de Yotoco; Municipio de Guadalupe; Alcaldía de Cumbitara; Alcaldía de Ovejas; Alcaldía de Cabrera (Santander); Alcaldía de Granada (Meta); Alcaldía de Tibasosa; Alcaldía de Medellín; Municipio de Ocaña; Alcaldía de Morales (Bolívar); Alcaldía de Pelaya; Alcaldía de Mistrató; Municipio de Ráquira; Alcaldía de San Juan de Arama; Alcaldía de Nuevo Colón; Alcaldía de Caldono; Alcaldía de Ginebra; Alcaldía de Vergara; Alcaldía de Murillo (Tolima); Plan Departamental de Aguas de Vichada; Gobernación de Amazonas; Gobernación del Atlántico; Gobernación del Guaviare; PDA del Caquetá; Gobernación de Arauca; Gobernación de Norte de Santander; Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá; Distrito de Medellín; ART; EMPOCABAL E.S.P.-E.I.C.E.; Aguas del Magdalena; Aguas de Rosalía E.S.P.; Instituto de Desarrollo Urbano -IDU; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Secretaría de Gobierno; Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Morales E.S.P.; Empugam S.A.S. E.S.P.; UAERMV; Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de El Rosal S.A. E.S.P.; EMPOLERIDA E.S.P.; EDESA S.A. E.S.P.; AAS Subachoque; IBAL S.A. E.S.P. Oficial; Empresa de Servicios Públicos de Pacho; USPEC; EMSOPEL; FINDETER; Defensoría del Pueblo; EMPODUTAMA S.A. E.S.P.; EMPSA E.S.P.; UAESP; Armada Nacional; DNP; ACUABUESACO; y EMACALA S.A.S. E.S.P.

Frente a la entrada en vigencia de la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o esquema llave en mano, no se presentaron objeciones por parte de las entidades participantes en la reunión.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

alcance de la modificación			
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.	5/01/26	4/02/26
3. Estructuración de la modificación a los Documentos Tipo	Estructurar la primera versión de modificación a los documentos tipo de obra pública de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano.	19/01/26	18/02/26
4. 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	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.	1/12/25	6/03/26



MEMORIA JUSTIFICATIVA

los documentos tipo existentes.			
5. Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa-soporte técnico que justifica la modificación de los documentos tipo	Estructurar la memoria justificativa y la resolución a partir de la cual se justifica la necesidad de modificar los documentos tipo existentes	2/02/26	23/02/26
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 documento tipo.	9/03/26	8/04/26
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	12/06/26	13/07/26
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.	14/07/26	10/08/26
9. Revisión de los comentarios y ajustes al Documento Tipo frente a los	Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes a la modificación de los documentos tipo	30/07/26	19/08/26

MEMORIA JUSTIFICATIVA

borradores anteriores			
10. Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- y de los documentos tipo.	Publicación de acto administrativo de CCE y los Anexos de Resolución	11/09/26	11/09/26
11. Implementación de los documentos tipo	Fecha en la cual se implementarán los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano – versión 2.		1 de marzo de 2027

11. Ámbito de aplicación y sujetos a los que se dirige

Las modificaciones a los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, deben ser observados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la 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 aplicación⁵⁴.

⁵⁴ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto C-066 del 28 de enero de 2022, cuya tesis se desarrolló y complementó los conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-160 del 5 de abril de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-501 del 29 de julio de 2022, C-155 del 7 de marzo de 2025, C-202 del 26 de marzo de 2025, C-298 del 16 de abril de 2025, C-808 del 30 de julio de 2025, CU-870 del 13 de

MEMORIA JUSTIFICATIVA

El artículo 8 de la Resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procedimientos de selección de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 01 de marzo de 2027. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas y especializadas del sector en esta materia, en la mesa de trabajo del 04 de agosto de 2026.

En la elaboración de los documentos tipo objeto de esta Resolución se procuró que el lenguaje empleado se ajuste a la diversidad de sus destinatarios. Para tal efecto, los documentos tipo incorporan definiciones en el Anexo 3 – Glosario, formatos estandarizados y estructuras homogéneas que buscan facilitar su comprensión y aplicación uniforme por parte de las entidades con distintos niveles de especialización técnica.

agosto de 2026, C-246 del 12 de marzo de 2026, C-464 del 5 de mayo de 2026 y C-488 del 18 de junio de 2026, sostuvo lo siguiente:

“En principio, los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública son de aplicación obligatoria para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en la Ley 2022 de 2020. Sin embargo, en atención a lo dispuesto en los dos primeros incisos del artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, cuando las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública suscriban convenios o contratos de cualquier índole con entidades estatales de régimen exceptuado, patrimonios autónomos, personas naturales o jurídicas de derecho privado, el deber de aplicar documentos tipo y las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se hace extensiva a tales sujetos sometidos por regla general al derecho privado.

De esta manera, la obligación de aplicar documentos tipo, y en general, las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se extienden no solamente a la celebración del contrato o convenio propiamente dicho, sino también a los compromisos contractuales derivados, según lo expresamente consagrado en el segundo inciso del artículo 56 de la ley citada. Esto implica que, si una entidad exceptuada, un patrimonio autónomo o una persona natural o jurídica de derecho privado, en cumplimiento de un compromiso asumido en el contrato celebrado con una entidad sometida al Estatuto General, debe contratar una obra o servicio cobijado por algún documento tipo, estará obligada a hacerlo aplicando los mencionados documentos tipo, además de adelantar el proceso de contratación y celebrar el contrato conforme al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. No obstante, se encuentran exceptuadas de dicha obligación las Instituciones de Educación Superior públicas, las empresas sociales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, únicamente en cuanto a la contratación de su giro ordinario”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

12. Trámite de abogacía de la competencia

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio el 24 de julio de 2026, 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 adopción de la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelanten por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio en el radicado No. 26-289518-5-0⁵⁵ del 10 de agosto de 2026, consideró sobre estos documentos tipo que:

“(...) reconoce que la estandarización derivada de los documentos tipo podría producir efectos favorables sobre el funcionamiento competitivo de los procesos de selección”, pues estos instrumentos “podrían reducir los costos de preparación y evaluación de las ofertas; facilitar la comparación entre propuestas; disminuir la incertidumbre regulatoria; y establecer condiciones de participación más previsibles y homogéneas (...)”

(...)

En esa medida, la estandarización podría favorecer la pluralidad y la participación efectiva, fortalecer la selección objetiva e incrementar la presión competitiva sobre las condiciones de las propuestas. A su vez, podría contribuir a una asignación más eficiente de los recursos públicos, al facilitar la selección de contratistas idóneos y reducir el riesgo de que la contratación se adelante bajo condiciones que no aseguren una adecuada relación entre precio, calidad y capacidad de ejecución. No obstante, el carácter obligatorio e inalterable de estos instrumentos también exige una valoración cuidadosa, pues una

⁵⁵ “Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución: “Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o esquema llave en mano; y se derogan las Resolución 248 de 2020 y 249 de 2020””.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

condición excesiva o carente de relación objetiva con la naturaleza y los riesgos del contrato, podría reproducirse de manera uniforme en múltiples procesos de selección”⁵⁶.

Sobre los requisitos habilitantes, la Superintendencia señaló que, si bien “una condición excesiva podría excluir empresas que, en ausencia de dicha exigencia, estarían en condiciones de ejecutar el contrato”, consideró que “esa eventual disminución guarda una relación razonable y proporcional con los objetivos de verificar la idoneidad del contratista, preservar la continuidad de la ejecución contractual y mitigar los riesgos de incumplimiento”.

En relación con las reglas de evaluación de las ofertas, la entidad destacó que “el elemento de mayor relevancia reside en que la selección del método no depende de una decisión discrecional de la entidad, sino de una variable externa y no controlada por esta: los centavos de la TRM”, lo cual “podría fortalecer la neutralidad del procedimiento, preservar la igualdad de condiciones entre los oferentes y mejorar la dinámica competitiva”.

Asimismo, sobre factores de escogencia distintos del precio tales como –factor de calidad criterios ambientales y sociales, entre otros dispuestos en el documento base–, la Superintendencia señaló que estos:

“(…) trasladan parcialmente la rivalidad competitiva hacia atributos relacionados con la calidad de la ejecución, la sostenibilidad, la inclusión y la promoción económica. Aunque estas condiciones podrían llegar a generar costos e incentivos diferenciados entre los proponentes y modificar hipotéticamente la posición relativa de sus ofertas, no operarían, por sí mismas, como barreras de acceso al proceso, pues sus efectos recaerían principalmente sobre la asignación de puntaje o la aplicación de preferencias previamente definidas. Además, la delimitación anticipada de las alternativas, los límites de puntuación, la obligación de justificar su selección, la prohibición de incorporar factores adicionales, la estandarización de los medios de acreditación y la identificación previa de los bienes nacionales relevantes

⁵⁶ Superintendencia de Industria y Comercio en el radicado No. 26-289518-5-0 del 10 de agosto de 2026.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

reducirían la discrecionalidad de las entidades y el riesgo de estructurar la evaluación en favor de un oferente”⁵⁷.

De esta forma, sobre factores de escogencia distintos del precio, la Superintendencia concluyó que “(...) estas reglas responden a finalidades identificables del régimen de contratación y de política pública, y se acompañan de criterios comunes, objetivos y verificables, no se advierte que su diseño incorpore una ventaja competitiva efectiva y significativa carente de justificación, ni una limitación desproporcionada de la competencia por la adjudicación”.

Sobre la asignación de riesgos en la licitación pública bajo el esquema llave en mano, precisó que “el proyecto no dispone que la adopción del esquema llave en mano implique el traslado automático de todos los riesgos al contratista”, y que “corresponde a cada entidad determinar, con fundamento en los estudios realizados y en el impacto de cada evento, cuáles contingencias serán asumidas por cada parte”.

Además, la Superintendencia, sobre los tratos diferenciados establecidos en el proyecto, manifestó lo siguiente:

“(...) los factores distintos del precio trasladan parcialmente la rivalidad competitiva hacia atributos relacionados con la calidad de la ejecución, la sostenibilidad, la inclusión y la promoción económica. Aunque estas condiciones podrían llegar a generar costos e incentivos diferenciados entre los proponentes y modificar hipotéticamente la posición relativa de sus ofertas, no operarían, por sí mismas, como barreras de acceso al proceso, pues sus efectos recaerían principalmente sobre la asignación de puntaje o la aplicación de preferencias previamente definidas”⁵⁸.

Como conclusión general, la Superintendencia indicó que:

“(...) el diseño de los documentos tipo elaborado por CCE no permite advertir una restricción indebida de la libre competencia económica. Si bien algunas de sus disposiciones inciden sobre el número de participantes, la posición relativa de las ofertas o los costos asociados con la ejecución contractual, tales efectos

⁵⁷ Ibidem

⁵⁸ Ibidem

MEMORIA JUSTIFICATIVA

guardarían una relación identificable con los propósitos de verificar la idoneidad de los proponentes, asegurar la selección objetiva, promover la adecuada ejecución de las obras y proteger los recursos públicos”⁵⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, la Superintendencia precisó que “la adopción de documentos tipo no garantiza, por sí sola, que todos los procesos produzcan una dinámica competitiva adecuada”, razón por la cual formuló “un llamado respetuoso a las entidades destinatarias de los documentos tipo para que, al ejercer los márgenes de adaptación previstos, procuren conservar las condiciones de participación más amplias que permita la naturaleza de cada proyecto”.

Finalmente, es importante señalar que la Superintendencia de Industria y Comercio no realizó recomendaciones al proyecto de Resolución que adopta los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa, debido a que “con fundamento en todo lo expuesto, y sin perjuicio del llamado respetuoso formulado a las entidades contratantes encargadas de aplicar estos documentos tipo, esta Superintendencia no emitirá recomendaciones respecto del proyecto”.

13. Análisis del impacto de la Resolución

13.1 Análisis de impacto medioambiental y de sostenibilidad ambiental

La actualización de los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa no genera, por sí misma, afectaciones directas sobre componentes ambientales, en la medida en que el acto administrativo no autoriza, ordena ni habilita la ejecución de obras específicas, sino que fija las reglas de contratación que las entidades estatales obligadas a su aplicación deberán observar al adelantar procesos de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano para infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas. No obstante, resulta pertinente precisar que el contenido de la actualización tiene un incidencia positiva indirecta sobre la gestión ambiental del sector en la medida que: i) incorpora criterios ambientales de obligatoria inclusión en los factores de calidad de la oferta, conforme con el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015 –modificados por el Decreto 997 de 2026–; ii) incluye actividades orientadas a la prevención, mitigación y control de inundaciones, y al uso

⁵⁹ Ibidem

MEMORIA JUSTIFICATIVA

eficiente, ahorro y reúso de agua; iii) reconoce la relevancia de las estructuras hidráulicas asociadas a la conducción, capitación y almacenamiento del recurso hídrico. En esta medida, no se identifica un impacto ambiental negativo derivado de la expedición del acto, y no se requiere, para efectos de este trámite, un análisis de sostenibilidad ambiental adicional al ya desarrollado en los numerales 2.3 y 2.7 de esta memoria justificativa.

13.2 Análisis de impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación

Los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa no regulan, autorizan ni inciden sobre bienes de interés cultural, arqueológico o patrimonial, ni modifican las obligaciones legales existentes en materia de protección del patrimonio cultural que resulten aplicables a infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas. En consecuencia, no se identifica un impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación derivado de la expedición de este acto administrativo que amerite un análisis adicional en este documento.

13.3 Análisis económico, fiscal y administrativo

La expedición de esta resolución contribuirá a: i) promover la incorporación de criterios ambientales y sociales, que permitan que las compras públicas sean más amigables con el medio ambiente y los intereses de la comunidad, ii) incrementar la pluralidad de oferentes, iii) disminuir las brechas sociales y iv) mejorar la calidad de vida de la población.

Desde el punto de vista administrativo, la adopción de los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa implica para la entidades obligadas a su aplicación, la necesidad de familiarizarse con los cambios realizados respecto de versión anteriores – considerando los ajustes realizados en el documento–, tales como, el nuevo capítulo de estructuras hidráulicas contenido en la “Matriz 1 – Experiencia”, los ajustes del Anexo 3 – Glosario, la unificación de los documentos tipo de licitación pública y de la modalidad llave en mano en un único documento, y la inclusión de criterios ambientales y sociales, entre otros. No obstante, estas modificaciones no representan una carga administrativa desproporcionada, en la medida que: i) el cronograma de implementación –numeral 9– prevé que el 1 de marzo de 2027 estos entraran en vigencia; ii) la Agencia realizó mesas de trabajo con las entidades técnicas y especializadas del sector para la socialización de cambios; iii) la Agencia adelantará espacios de capacitaciones dirigidas a los partícipes

MEMORIA JUSTIFICATIVA

del sistema de compras públicas para divulgar el alcance de los documentos y contribuir a su implementación; y iv) la unificación documental descrita en el numeral 2.8 de este documento reduce, las cargas administrativas asociadas a la coexistencia de dos documentos tipo independientes.

Por otra parte, la expedición de esta Resolución no genera costos adicionales para el Estado, en la medida en que su implementación será atendida con cargo a los presupuestos previstos para las entidades estatales obligadas a su aplicación, para la ejecución de sus respectivos Procesos de Contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas, de acuerdo con sus competencias y disponibilidades presupuestales. Las medidas adoptadas corresponden a ajustes en las reglas de selección, en los requisitos habilitantes y en los factores de evaluación, así como en la unificación de los documentos tipo de licitación pública y de la modalidad de llave en mano en un único instrumento, por lo que no implican la creación de nuevas cargas económicas estructurales para las entidades contratantes ni para los proponentes.

Por el contrario, se prevé un impacto económico positivo en el mediano y largo plazo, derivado de: i) la reducción de los costos de preparación, evaluación y comparación de las ofertas, como consecuencia de la estandarización y de la unificación documental; ii) la incorporación de criterios ambientales y sociales de obligatoria inclusión en los factores de calidad, que permiten optimizar los costos asociados a la sostenibilidad de las obras a lo largo de su ciclo de vida; y iii) el fortalecimiento de la selección objetiva y la reducción de los espacios de discrecionalidad de las entidades contratantes, lo cual, según lo señaló la Superintendencia de Industria y Comercio en el numeral 11 de esta memoria, dificulta prácticas colusorias orientadas a restringir la participación o influenciar la adjudicación y contribuye a generar mayor valor por dinero y a fortalecer la transparencia en la gestión contractual.

En materia fiscal, la expedición de esta Resolución no genera por sí misma, un gasto adicional para las entidades ni para el Presupuesto General de la Nación, en la medida en que no crea nuevas obligaciones de gasto público distintas de las ya previstas para la ejecución de los respectivos contratos de obra pública, cuya financiación corresponde a cada entidad contratante en el marco de su propio proceso de planeación presupuestal.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Adicionalmente, 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 resolución apliquen su contenido.

14. Viabilidad o disponibilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De conformidad con el análisis desarrollado en el numeral 13 precedente, la expedición de la Resolución objeto de esta memoria justificativa no genera impacto en el Presupuesto General de la Nación ni impone nuevas obligaciones de gasto a cargo de la Nación, por lo que no se requiere, para efectos de este trámite, la expedición de un concepto de viabilidad o disponibilidad presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos del numeral 15 del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015. Lo anterior, sin perjuicio de que cada entidad obligada a implementar los documentos tipo deba garantizar, en su propio proceso de planeación contractual, la disponibilidad presupuestal correspondiente a los contratos que adelante.

En consecuencia, el proyecto no 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.

15. Verificación del cumplimiento del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1⁶⁰ del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015, el Grupo de trabajo de gestión jurídica de dirección general quien hace las veces la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente verificó el cumplimiento de los requisitos y pasos contenidos en ese artículo respecto del presente documento, de manera previa a su expedición.

⁶⁰ “**PARÁGRAFO 1.** El jefe de la dirección u oficina jurídica de la entidad u organismo deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos contenidos en este artículo”.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De igual forma, para efectos del Parágrafo 2⁶¹ del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015, se deja constancia de que las Resoluciones que se derogan mediante este acto –248 y 249 de 2020– fueron expedidas con anterioridad al año inmediatamente anterior a la fecha probable de expedición de la Resolución objeto de esta memoria justificativa, por lo que no resulta aplicable el supuesto previsto en ese parágrafo.

16. Verificación del cumplimiento del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.3.4⁶² del Decreto 1081 de 2015, se anexan a la presente memoria justificativa los soportes administrativos aplicables según

⁶¹ “**PARÁGRAFO 2.** En caso de que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha probable de expedición del acto regulatorio ya se hubiese reglamentado la misma materia, la memoria justificativa deberá contener la explicación de las razones por las cuales se justifica la expedición del nuevo decreto o resolución y el impacto que ello tendrá en la seguridad jurídica”.

⁶² “**ARTÍCULO 2.1.2.3.4 OTROS SOPORTES ADMINISTRATIVOS.** Los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto se acompañarán, dependiendo de las materias que en ellos se aborden, de las siguientes documentos:

1. Los estudios técnicos y las evidencias que sustenten la razonabilidad, necesidad y viabilidad material y temporal del proyecto normativo.
2. Certificación de la inclusión del proyecto normativo en la agenda regulatoria de la vigencia en que se expide la norma.
3. El informe de observaciones y respuestas de que trata el artículo 2.1.2.5.1.6 del presente Decreto, cuando se trate de la memoria justificativa definitiva, esto es, una vez surtido el proceso de publicación del proyecto de regulación específica.
4. La acreditación, cuando a ello haya lugar, de haber seguido los procedimientos y lineamientos para las reglamentos técnicos, medidas sanitarias y/o fitosanitarias y procedimientos de evaluación de la conformidad, así como el concepto de la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, industria y Turismo, en relación con el cumplimiento de las lineamientos del Subsistema Nacional de la Calidad y la potencialidad de constituir obstáculos técnicos innecesarios al comercio con otros países. Toda de conformidad con el Decreto 1074 de 2015. o las normas que lo modifiquen o sustituyan, tratándose de reglamentos técnicos, cuando haya lugar a ello.
5. El concepto de que trata el artículo 2.1.2.6.2 del presente Decreto, sobre abogacía de la competencia, cuando haya lugar a ello.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

las materias abordadas en el proyecto normativo, esto es: i) el análisis sectorial que sustenta la razonabilidad, necesidad y viabilidad material y temporal del proyecto – numeral 1–; ii) la certificación de inclusión del proyecto normativo en la agenda regulatoria de la vigencia correspondiente –numeral 2–; iii) el informe de observaciones y respuestas derivado del proceso de publicación y comentarios ciudadanos –numeral 3–; y iv) el concepto de abogacía de la competencia rendido por la Superintendencia de Industria y Comercio –numeral 5–. Igualmente, se deja constancia del cumplimiento del requisito de consulta de que trata el artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081 de 2015 –numeral 7–. Por su parte, no resultan aplicables al presente trámite los numerales 4, 6 y 8 del citado artículo, comoquiera que: el proyecto normativo no corresponde a un reglamento técnico, medida sanitaria o fitosanitaria, ni a un procedimiento de evaluación de la conformidad sujeto al Subsistema Nacional de la Calidad –numeral 4–; su expedición no implica la creación ni la modificación de un trámite, por lo que no se requiere el concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública –numeral 6–; y no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que exija consultar el proyecto con una autoridad pública, grupo de interés o grupo étnico determinado –numeral 8–.

Documento (Artículo 2.1.2.3.4 Decreto 1081 de 2015)	Aplica / Observación
1. Estudios técnicos y evidencias que sustenten la razonabilidad, necesidad y	Aplica – ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA,

6. El concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, en caso de creación de un nuevo trámite o modificación de uno existente, cuando a ello hubiere lugar. Para ello se deberá anexar la manifestación del impacto regulatorio conforme a lo dispuesto en las lineamientos que para efecto expida el Departamento Administrativo de la Función Pública
7. Certificación firmada por el servidor público competente de la entidad originadora de la norma, en la que se acredite el cumplimiento del requisito de consulta, de que trata el artículo 2.1.2.5.1.4. del presente Decreto.
8. Certificación emitida por la autoridad competente cuando la Constitución, la ley o el reglamento exija para la expedición del acto administrativo consultar a otra autoridad pública o a un determinado grupo de interés o grupos étnicos.

PARÁGRAFO. El jefe de la dirección u oficina jurídica de la entidad u organismo deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos contenidos en este artículo”.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Documento (Artículo 2.1.2.3.4 Decreto 1081 de 2015)	Aplica / Observación
viabilidad material y temporal del proyecto normativo.	SANEAMIENTO BÁSICO Y ESTRUCTURAS HIDRÁULICAS EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA Y LICITACIÓN PÚBLICA BAJO EL ESQUEMA LLAVE EN MANO.
2. Certificación de inclusión del proyecto normativo en la agenda regulatoria de la vigencia en que se expide la norma.	Aplica – Se anexa certificación de inclusión en la agenda regulatoria.
3. Informe de observaciones y respuestas (artículo 2.1.2.5.1.6), tratándose de la memoria justificativa definitiva.	Aplica – Informe global de participación ciudadana y grupos de interés frente al proyecto de Resolución “Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación de infraestructura de agua, saneamiento básico y estructuras hidráulicas que se adelantan por la modalidad de licitación pública o licitación pública bajo el esquema llave en mano; y se derogan las Resoluciones 248 de 2020 y 249 de 2020”.
4. Acreditación de procedimientos para reglamentos técnicos, medidas sanitarias y/o fitosanitarias y evaluación de la conformidad; concepto de la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	No aplica – El proyecto no corresponde a un reglamento técnico, medida sanitaria o fitosanitaria, ni a un procedimiento de evaluación de la conformidad.
5. Concepto de abogacía de la competencia (artículo 2.1.2.6.2), cuando haya lugar a ello.	Aplica – Se anexa el concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio, radicado No. 26-289518-5-0 del 10 de agosto de 2026.
6. Concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, en caso de creación de un nuevo trámite o modificación de uno existente.	No aplica – El proyecto no crea ni modifica un trámite.
7. (artículo 2.1.2.5.1.4).	Aplica – Se anexa certificación firmada por el servidor público competente.
8. Certificación de consulta a otra autoridad pública o a un grupo de interés o étnico	No aplica – No existe disposición que exija dicha consulta para este proyecto.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Documento (Artículo 2.1.2.3.4 Decreto 1081 de 2015)	Aplica / Observación
determinado, cuando la Constitución, la ley o el reglamento lo exijan.	

En cumplimiento del párrafo del artículo 2.1.2.3.4 del Decreto 1081 de 2015, el Grupo de trabajo de gestión jurídica de dirección general quien hace las veces la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, verificó el cumplimiento de los pasos y requisitos contenidos en este artículo en mención.



ANA MARIÁMARIA TOLOSA RICO

Directora General (E) - Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-

Elaboró: Carlos Mario Castrillón Endo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Adriana Katherine López Rodríguez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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

Aprobó y certifica: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE
Luis Enrique Perea Garces
Asesor Grupo de Gestión Jurídica de la Dirección General

Anexo: Los documentos mencionados como aplica en el punto 16
"Verificación del cumplimiento del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015" de este documento.