

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA RESOLUCIÓN

“Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación para obras públicas de infraestructura social”

El presente documento contiene el soporte técnico de la resolución mediante el cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adopta los documentos tipo de la referencia, en desarrollo del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 que modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

1: Antecedentes

La Ley 2022 de 2020 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo. Esta ley dispuso que los documentos tipo son obligatorios para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante también EGCAP–, es decir, aquellas previstas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993¹. Esto significa que, en los procedimientos contractuales enmarcados en su ámbito de aplicación, son imperativos tanto para la elaboración de los pliegos de condiciones como de otros documentos del proceso.

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

Los requisitos establecidos en los documentos tipo se justifican como buenas prácticas contractuales de acuerdo con las entidades técnicas y especializadas² del sector de educación, salud, deporte y cultura, así como por la Agencia Nacional de Contratación Pública, quienes participaron en las mesas de trabajo para su elaboración. En efecto, las entidades indicadas discutieron y definieron conjuntamente cuáles son los requisitos que representan buenas

¹ Ley 80 de 1993. «Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

» 1o. Se denominan entidades estatales:

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

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

² Las Entidades técnicas y/o especializadas que participaron en las mesas de trabajo en la construcción de estos documentos fueron: Ministerio de Educación, Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa- FFIE- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, la Secretaría de Educación de Bogotá, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Deporte, Secretaría Distrital de Salud.



prácticas contractuales y que desarrollan de mejor manera los principios que rigen la contratación pública, así como los establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

El inciso 3 del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 estableció que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente al adoptar los documentos tipo tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Con fundamento en lo anterior, se permitió que las entidades estatales al diligenciar los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris de los documentos tipo, precisaran múltiples contenidos, en cuyo desarrollo deben tener en cuenta las características propias de su región, permitiendo incluir reglas que promuevan el desarrollo local.

1.1 Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Los documentos tipo buscan incrementar la pluralidad de oferentes, simplificar los trámites de contratación estatal, reducir los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, así como promover la utilización de documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales. Por otro lado, reducen la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de los procesos, incrementan la transparencia y disminuyen el riesgo de colusión al establecer condiciones aplicables de manera uniforme sin que sea posible direccionar procesos de contratación a proponentes determinados.

En el caso específico de los documentos tipo de infraestructura social se torna importante su adopción por los motivos que se desarrollan a continuación: i) la inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para los sectores de educación, salud y deporte y cultura; ii) la necesidad de incrementar la concurrencia en estos procedimientos de selección, pues, como se explicará, existieron licitaciones públicas realizadas en estos sectores en las cuales solo se presentaron en promedio entre uno (1) y diez (10) oferentes, por lo que no existe gran concurrencia en estos procesos de contratación y, por último, iii) la adopción de estos documentos tipo promoverá el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio nacional.

1.1.1 Inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para los sectores de educación, salud, deporte y cultura

De conformidad con los datos publicados en el SECOP I y II, entre el 1 de enero del 2017 hasta el 30 de abril de 2021, se adelantaron 11.588 procesos de contratación para contratar obras públicas de infraestructura física en los sectores de educación, salud, deporte y cultura, en los que se han invertido en total \$ **6.571.822.634.726**. Dicho valor comprende la suma de \$**2.287.251.664.723** en educación, \$ **705.932.482.905** en salud y \$ **3.578.638.487.098** en cultura, recreación y deporte. Estos datos se desagregan en las siguientes tablas en relación con la anualidad en la que fueron comprometidos:



GASTOS EN CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO³

Año	No. de contratos	Valor del contrato
2017	1.597	\$498.512.570.278
2018	1.535	\$819.136.064.889
2019	1.722	\$742.341.248.471
2020	545	\$199.900.249.711
2021	108	\$27.361.531.375
Total general	5.507	\$2.287.251.664.723

GASTOS EN CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR SALUD⁴

Año	No. de contratos	Valor en contratación
2017	107	\$102.569.213.575
2018	104	\$288.090.975.718
2019	151	\$240.609.890.245
2020	65	\$12.262.011.341
2021	21	\$62.400.392.027
Total general	448	\$705.932.482.905

³ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico en los procesos de contratación publicados en la plataforma del SECOP I y II, que adelantan las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública cuyo objeto de contratación se refiera a alguna de las siguientes actividades de obra: construcción, mejoramiento, rehabilitación, reparación, mantenimiento, adecuación, remodelación, reinstalación, mejoras locativas, reconstrucción, reforzamiento, ampliación, repotencialización, intervención, restauración, reparación y conservación. Es importante aclarar que el análisis se realizó en relación todas las modalidades de selección que se contrata obra pública para justificar que la licitación de obra pública es la modalidad en la que mayores recursos se invierten en comparación con las demás, esto es, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

Por su parte, para identificar los proyectos relacionados con el sector educativo se utilizaron las siguientes palabras como filtros de búsqueda: universidad, universidades, colegio, colegios, escuela, escuelas, centros de educación, jardín, jardines, jardines infantiles, instituciones docentes, educación, academias, educativas, instituciones educativas, centro educativo, SENA, escuelas de institución educativa, centros de educación, centros de enseñanza, institución educativa oficial, instituciones educativas oficiales, institución educativa distrital, centros de desarrollo infantil -CDI-.

Los datos que se muestran en esta memoria justificativa se refieren a procesos publicados desde el 1 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2021.

⁴ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico en los procesos de contratación publicados en la plataforma del SECOP I y II, que adelantan las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación Pública cuyo objeto de contratación se refiera a alguna de las siguientes actividades de obra: construcción, mejoramiento, rehabilitación, reparación, mantenimiento, adecuación, remodelación, reinstalación, mejoras locativas, reconstrucción, reforzamiento, ampliación, repotencialización, intervención, restauración, reparación y conservación. Es importante aclarar que el análisis se realizó en relación todas las modalidades de selección que se contrata obra pública para justificar que la licitación de obra pública es la modalidad en la que mayores recursos se invierten en comparación con las demás, esto es, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

Por su parte, para identificar los proyectos relacionados con el sector salud se utilizaron las siguientes palabras como filtros de búsqueda: hospital, hospitales, sanatorio, sanatorios, clínica, clínicas, centro de salud, centro de discapacitados, discapacidad, discapacitados, primeros auxilios, orfanatos, ancianatos, ancianato, orfanato, guarderías, dispensarios, dispensario, laboratorio clínico, hospicios, centros de atención, laboratorios clínicos.

Los datos que se muestran en esta memoria justificativa se refieren a procesos publicados desde el 01 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2021.



GASTOS EN CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEL SECTOR DE DEPORTE Y CULTURA⁵		
Año	No. de contratos	Valor del contrato
2017	1.376	\$674.868.387.085
2018	1.626	\$1.402.668.952.465
2019	1.734	\$1.180.178.565.375
2020	749	\$235.944.292.289
2021	148	\$84.978.289.884
Total general	5.633	\$3.578.638.487.098

A continuación, con base en los datos que reposan en la plataforma de SECOP I y SECOP II se presentan las siguientes gráficas en las que se pueden apreciar los datos más relevantes en relación con los proyectos de obra de los sectores de educación, salud, deporte y cultura, esto es: i) el valor mensual que se invirtió en cada sector y ii) el número de procesos mensuales.

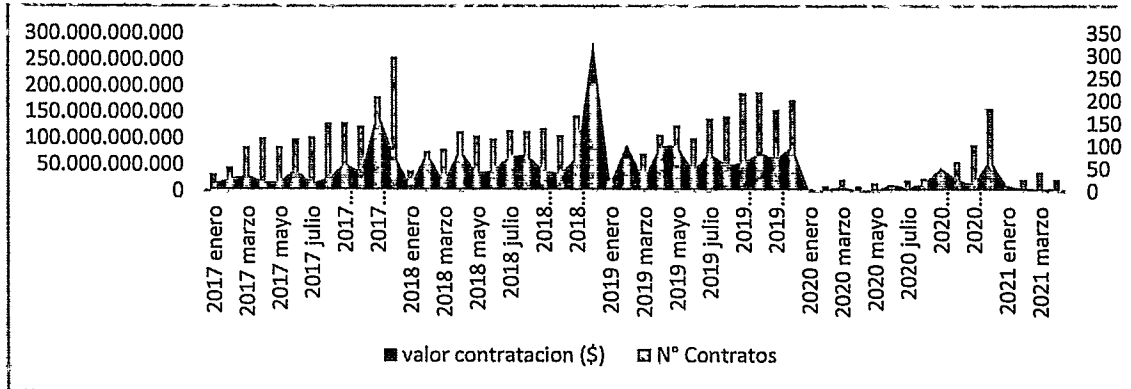
⁵ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico en los procesos de contratación publicados en la plataforma del SECOP I y II, que adelantan las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación Pública cuyo objeto de contratación se refiera a alguna de las siguientes actividades de obra: construcción, mejoramiento, rehabilitación, reparación, mantenimiento, adecuación, remodelación, reinstalación, mejoras locativas, reconstrucción, reforzamiento, ampliación, repotencialización, intervención, restauración, reparación y conservación. Es importante aclarar que el análisis se realizó en relación todas las modalidades de selección que se contrata obra pública para justificar que la licitación de obra pública es la modalidad en la que mayorés recursos se invierten en comparación con las demás, esto es, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

Por su parte, para identificar los proyectos relacionados con el sector cultura, recreación y deporte se utilizaron las siguientes palabras como filtros de búsqueda: estadio, estadios, coliseo, coliseos, clubes deportivos, club deportivo, plaza de toros, plazas de toros, hipódromos, hipódromo, velódromo, velódromos, gimnasios, gimnasio, auditorio, auditorios, salón de convención, salones de convenciones, teatro, teatros, cinemateca, cinematecas, planetario, museo, club social, clubes sociales, centros de recreación, galerías de arte, cine, cinemáticas, convención, convenciones, deportivos, gimnasios, pistas, coliseo de feria, coliseos de ferias, polideportivo, polideportivos, galería, galerías, deportivo, deportivos, cancha, canchas, escenario deportivo, escenario deportivos, gradería, danzas, cultura, recreación, piscina, piscina, pista atlética, danza, cancha múltiple, canchas múltiples, centro de rendimiento deportivo, centro de recreación, centros de recreación, coliseo feria, cines, cultura, casa cultura, salón danzas, aire libre, atletismo, recreación, parques, parque, plazas, plazoleta y plazuela.

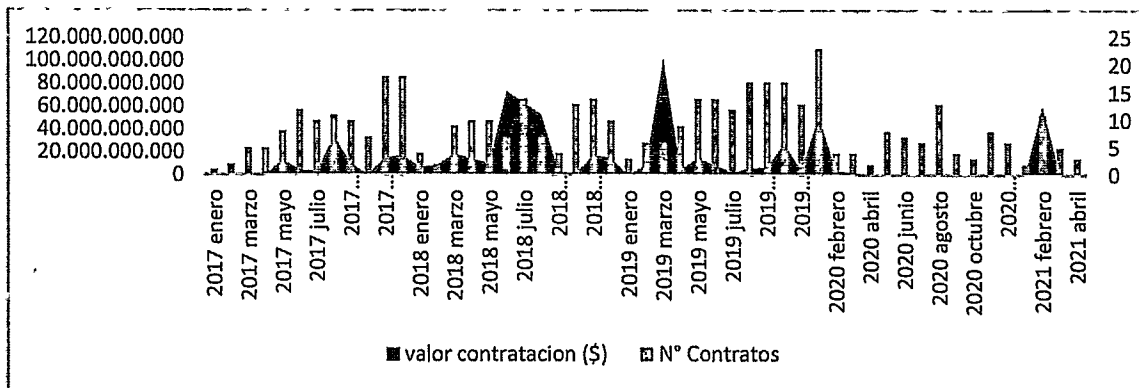
Los datos que se muestran en esta memoria justificativa se refieren a procesos publicados desde el 01 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2021



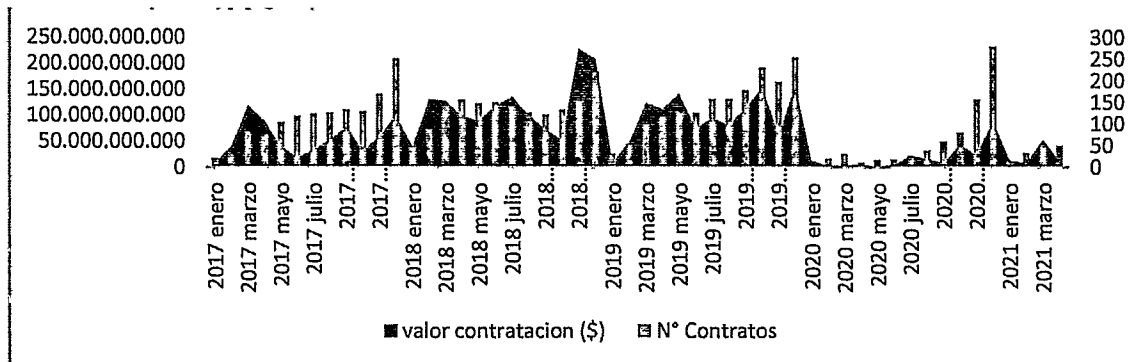
Sector educativo



Sector salud



Sector cultura, recreación y deporte

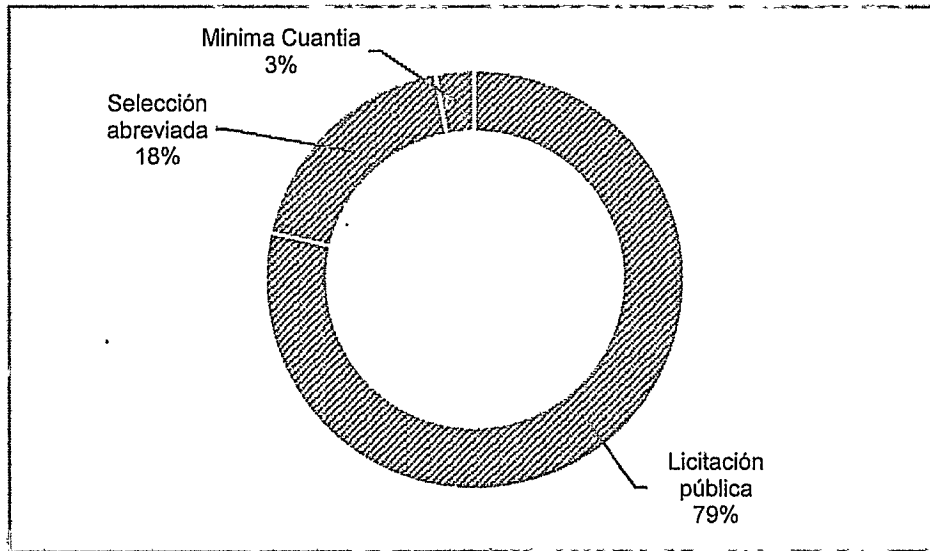


Del total de la inversión realizada en estos tres sectores, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y 30 de abril de 2021, \$ 5.614.402.581.047 se realizaron en contratos celebrados

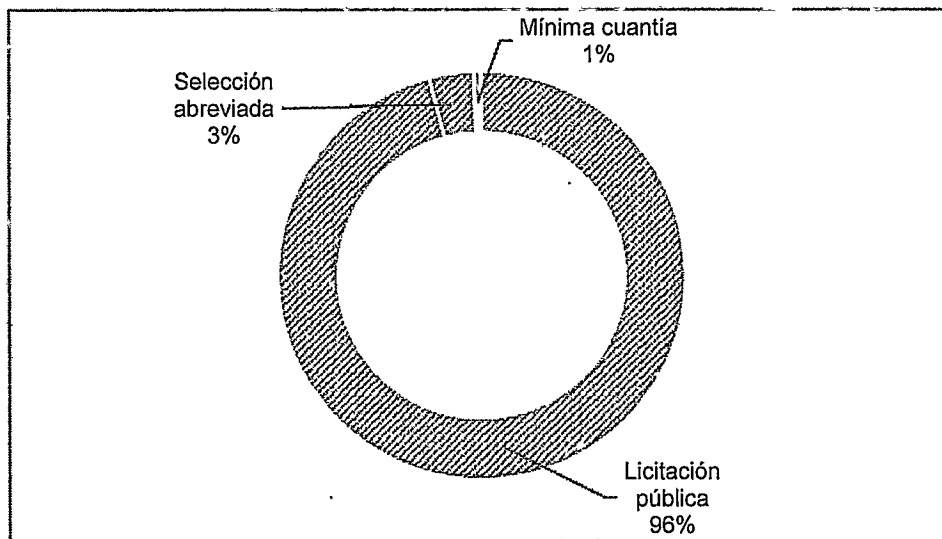


conforme con la modalidad de licitación pública suma que equivale al **85 %** de los recursos asignados. En total entre los tres sectores se celebraron **2.633** procesos de licitación pública, en cada uno de los cuales la inversión fue la siguiente:

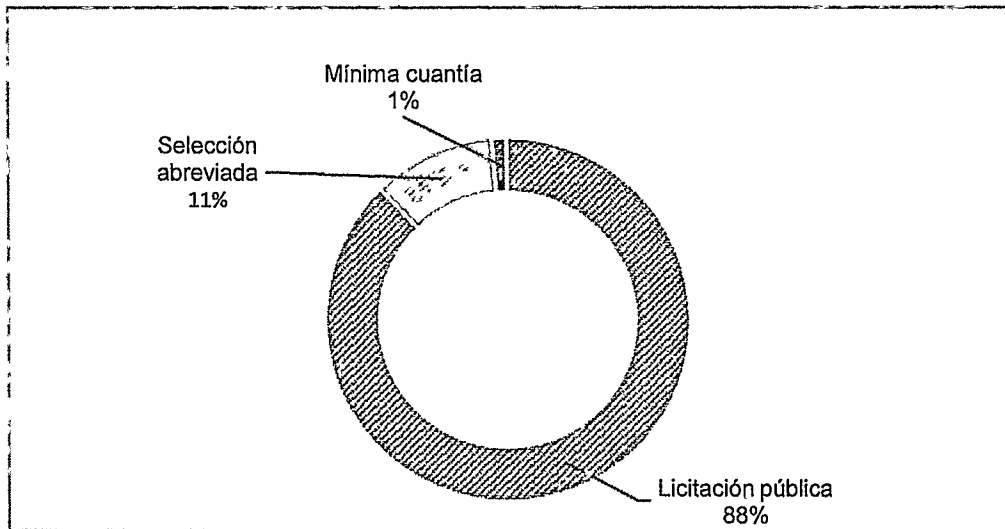
i) Educación: Se invirtieron \$ **1.796.763.211.156**, que corresponden al **79 %** de los recursos, realizándose 1.004 procesos de licitación.



ii) Salud: Se invirtieron \$ **677.190.229.583**, que equivalen al **96 %** de los recursos públicos, celebrados mediante 146 procesos de licitación pública:



iii) **Deporte y cultura:** La inversión fue de \$ 3.140.449.140.308, que corresponde al 88 % de los recursos invertidos, realizándose 1.523 procesos de licitación pública.



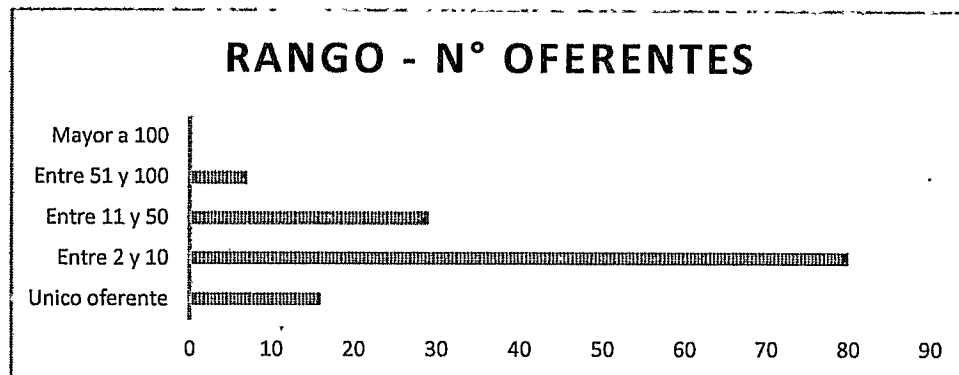
Lo anterior demuestra la necesidad de implementar los documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura para los sectores de educación, salud, deporte y cultura, particularmente, en la modalidad de selección de licitación pública, dado lo significativo de la inversión de recursos por parte de las entidades en este tipo de procesos de contratación. En consecuencia, es indispensable garantizar que en estos procesos de contratación se incremente la pluralidad de oferentes, se reduzcan los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, así como promover la utilización de documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades, mediante la incorporación de buenas prácticas contractuales.

1.1.2 Concurrencia de oferentes en estos procesos de contratación

De conformidad con los procesos publicados en el SECOP II, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de abril de 2021, referidos a la obra pública de infraestructura educativa, salud y cultura, recreación y deporte, se demuestra que en su mayoría solo se presentó un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10) proponentes. La situación descrita evidencia la necesidad de incrementar la pluralidad de oferentes que debe primar en los procesos de contratación y, por tanto, es necesario adoptar estos documentos tipo para promover la mayor participación de oferentes en igualdad de condiciones. A continuación, se expondrán los datos que soportan la afirmación anterior, mediante gráficas:



SECTOR EDUCATIVO⁶		
Rangos oferentes	No. contratos	% participación
Único oferente	16	12,12%
Entre 2 y 10	80	60,61%
Entre 11 y 50	29	21,97%
Entre 51 y 100	7	5,30%
Mayor a 100	0	0,00%



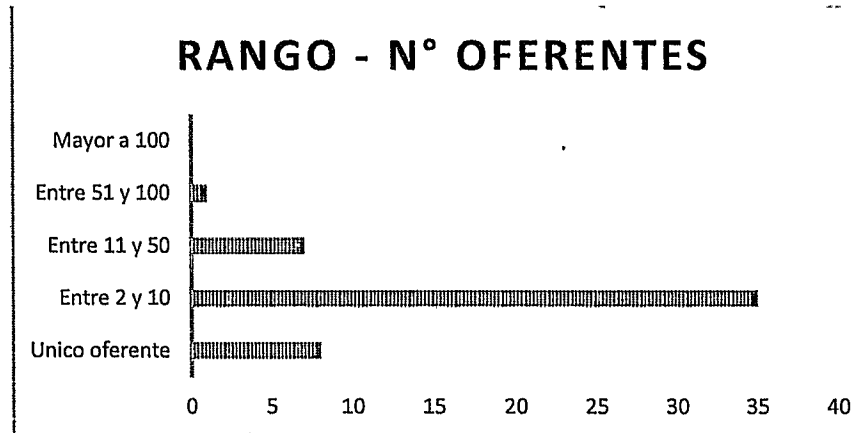
Lo anterior, significa que, en los procesos de obra pública relacionados con la infraestructura para el sector educativo, el **72.73 %** de estos se adelanta con un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10) proponentes. Un porcentaje representativo que demuestra la necesidad de aumentar la pluralidad de proponentes.

SECTOR SALUD⁷		
Rangos oferentes	No. contratos	% Participación
Único oferente	8	15,69 %
Entre 2 y 10	35	68,63 %
Entre 11 y 50	7	13,73 %
Entre 51 y 100	1	1,96 %
Mayor a 100	0	0,00 %

⁶ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico -EMAE- de los procesos publicados en SECOP II, dado que esta plataforma maneja de forma independiente las bases de datos de procesos y contratos.

⁷ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico -EMAE- de los procesos publicados en SECOP II, dado que esta plataforma maneja de forma independiente las bases de datos de procesos y contratos.



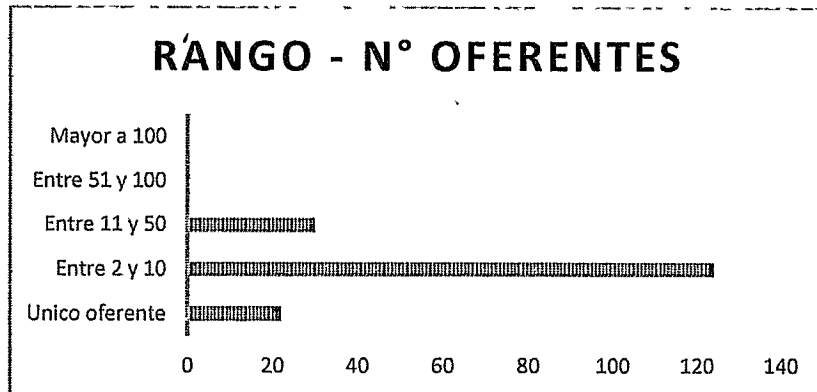


Por su parte, en relación con la infraestructura del sector salud también se evidencia que el **84.32%** de estos procesos se presenta un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10) proponentes, lo que implica la necesidad de incrementar la pluralidad de oferentes.

SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE ⁸		
Rangos oferentes	No. contratos	% Participación
Único oferente	22	12,50%
Entre 2 y 10	124	70,45%
Entre 11 y 50	30	17,05%
Entre 51 y 100	0	0,00%
Mayor a 100	0	0,00%

⁸ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico -EMAE- de los procesos publicados en SECOP II, dado que esta plataforma maneja de forma independiente las bases de datos de procesos y contratos.





Finalmente, en relación con los procesos de contratación relacionados con la infraestructura de cultura, recreación y deporte, el **82.95%** de estos procesos de contratación se presenta un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10). Un porcentaje representativo que demuestra la necesidad de incrementar la pluralidad de oferentes.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que, para los proyectos de obra pública de infraestructura educativa, salud y centros deportivos y culturales aproximadamente más del setenta por ciento (70%) de estos procesos solo se presentan entre uno (1) y máximo diez (10) oferentes. Por tanto, se evidencia la necesidad de estandarizar los requisitos habilitantes y los factores de evaluación de estos procesos que promuevan una mayor pluralidad de proponentes.

1.1.3 Promover el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio nacional con la adecuada contratación de estas edificaciones

La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho, atribuyéndole como uno de sus fines esenciales el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política⁹. A su vez, el artículo 365 de la Constitución establece que: *"los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional"*¹⁰. Asimismo,

⁹ Constitución Política de 1991. Artículo 1: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

¹⁰ Constitución Política de 1991. Artículo 365: "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

"Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá



el artículo 366 *ibidem* indica que “[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”¹¹.

Entre esos derechos que contempla y protege la Constitución se encuentran los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹², consagrados en el Capítulo II del Título II de la Constitución Política, del cual se destacan las siguientes disposiciones:

- El artículo 49 consagra el derecho a la salud estableciendo, entre otras cosas, que la salud es un servicio público a cargo del Estado, se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación y su reglamentación debe ser conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad¹³.
- El artículo 52 reconoce el ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas como una herramienta que garantiza la formación integral de las personas, y, además, preserva y desarrolla la salud del ser humano¹⁴.
- El artículo 67 constitucional establece el derecho a la educación, mencionando que no solamente constituye un derecho de la persona, sino que también es un servicio público,

la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

¹¹ Constitución Política de 1991. Artículo 366: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

¹² Castro E. et al. (2005) *Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá D.C.: Revista de Estudios Socio-jurídicos.

¹³ Constitución Política de 1991. Artículo 49: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

“Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

“Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

“La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

“Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad [...]”

¹⁴ Constitución Política de 1991. Artículo 52: “El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

“El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

“Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

“El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.



que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura¹⁵.

- El artículo 70 indica el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades. Dicho deber se predica de todas las manifestaciones culturales presentes en el territorio nacional, en condiciones de igualdad y dignidad¹⁶.

Ahora bien, es característico de estos derechos económicos, sociales y culturales la obligación de progresividad, que se traduce en la imposibilidad de exigir el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero que exige que el Estado adopte medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir con estas obligaciones¹⁷. En relación con este mandato, la Corte Constitucional ha establecido que este se compone de los siguientes elementos: i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar los DESC; iii) la obligación de adoptar medidas para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, y iv) la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos¹⁸.

Esta obligación no solamente ha sido reconocida por la Corte Constitucional, sino que también ha sido establecida en el ámbito internacional. Así, el Pacto Internacional de Derechos

¹⁵ Constitución Política de 1991. Artículo 67: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

"La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

"El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

"La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos

"Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

"La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley."

¹⁶ Constitución Política de 1991. Artículo 70: "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

¹⁷ En palabras de la Corte Constitucional: "La progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente". Sentencia T-760 del 31 de julio de 2018. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸ Las características del principio de proporcionalidad fueron sintetizadas por la Corte Constitucional en la sentencia: C-486 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.



Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia el 26 de diciembre de 1966, consagra en el párrafo 1 del artículo 2 la obligación de progresividad de la siguiente manera:

“Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

La observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que se establece la naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte en el pacto previamente referido, identifica que es obligación de estos adoptar medidas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales vinculando el máximo de recursos disponibles para su cumplimiento e implementar medidas por vía legislativa o por cualquier medio para su consecución¹⁹.

Adicionalmente, es importante hacer alusión al concepto de «desarrollo sostenible», el cual es definido por las Naciones Unidas como la satisfacción de «*las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*», como un aparte del informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Dicho informe consta de tres pilares, que propenden por el desarrollo sostenible de manera equilibrada, a saber:

- I. El desarrollo económico.
- II. El desarrollo social.
- III. La protección del medio ambiente.

Para garantizar un desarrollo sostenible a nivel global, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» en la que se establecen 17 objetivos y 169 metas que se pretenden implementar mundialmente para el año 2030. Para la consecución de las metas y objetivos de la Agenda 2030, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ha reconocido que la protección de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es fundamental para promover la Agenda 2030. Sobre esto se mencionó lo siguiente:

¹⁹ Meza J. (2010) La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Boletín mexicano de derecho comparado. Recuperado el 11 de marzo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S004186332011000300005&lng=es&tng=es.



El Pacto establece un marco normativo de derechos y obligaciones que debería constituir la base de todas las medidas adoptadas por los Estados partes para promover la Agenda 2030. Este marco se puede utilizar en la formulación de políticas institucionales nacionales para el cumplimiento de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo anterior puede contribuir a identificar a los más necesitados, a diseñar políticas que aborden las causas fundamentales de las vulneraciones de los derechos del Pacto y a crear espacios para que las personas afectadas puedan ser escuchadas cuando se adopten decisiones que las afecten²⁰.

En ese sentido, se desprende que la protección de los DESC es esencial para garantizar un *desarrollo sostenible*, y de ahí la necesidad del Estado de implementar medidas para que con la protección de estos derechos, se cumpla con todos los objetivos de desarrollo sostenible previstos en la Agenda 2030.

En armonía con lo anterior, la adopción de estos documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social garantizará que la infraestructura educativa, hospitalaria y de centros deportivos y culturales sea adecuada para la prestación de estos servicios públicos. Es así como estos documentos tipo promoverán no solo la pluralidad de oferentes, sino, además, la idoneidad del futuro contratista para realizar actividades constructivas, de mantenimiento, de mejoramiento, de adecuación, de intervención en un colegio, hospital, planetario, auditorio, teatro, entre otros.

De conformidad con lo expuesto, las razones expuestas respaldan la oportunidad y pertinencia de adoptar los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, enfocados a la protección y garantía de los derechos a la educación, salud, deporte cultura, y a favorecer por el cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

En síntesis, son tres (3) las razones que fundamentan la adopción de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social: i) de acuerdo con los datos publicados en el SECOP I y II, se evidencia que, en período entre el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de abril de 2021, se han invertido en la infraestructura física de los sectores educación, salud, deporte y cultura la suma aproximada de \$ 6.571.822.634.726; y en promedio el ochenta y cinco por ciento (85%) de estos procesos se contrataron mediante la modalidad de licitación pública; valor significativo que justifica adoptar estos documentos por la inversión cuantiosa de recursos públicos en estos proyectos. ii) De los datos suministrados por la plataforma del SECOP II, se demuestra que, entre el 1 de enero de 2017 al 31 de abril de 2021, los procesos de contratación de obra pública de infraestructura social solo se presentó un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10). Esta situación afecta la competencia, pues son pocos los proponentes que hacen parte de estos procesos de contratación. En tal sentido, la implementación de estos documentos tipo en la modalidad de licitación de obra pública de infraestructura social promoverá el aumento de oferentes en los procesos de contratación. Finalmente, iii) la adopción de estos documentos tipo garantizará la prestación eficiente de algunos derechos económicos, sociales y culturales puesto que se garantizará que la infraestructura educativa, hospitalaria y de centros deportivos y culturales sea adecuada para la prestación del servicio. Lo anterior teniendo en cuenta que los documentos tipo tienen como objetivo que el futuro contratista tenga la idoneidad

²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2019) La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



para realizar las actividades constructivas, de mantenimiento, de mejoramiento, de adecuación de intervención en un colegio, hospital, planetario, auditorio, teatro, entre otros.

Explicadas las razones que justifican la adopción de estos documentos tipo, a continuación, se presentarán los avances que ha tenido en la contratación pública del país la adopción de los documentos tipo del sector de obra pública de infraestructura de transporte. Lo anterior con la finalidad de explicar que con la implementación se promovió la pluralidad de oferentes en los procesos de contratación y se optimizaron los recursos públicos del Estado, y en consecuencia, estos beneficios se reflejarán en los documentos tipo de infraestructura social para contratar la infraestructura vertical en el país.

2.1 Avance en la implementación de los documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte

Es importante señalar la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente inició la implementación de los documentos tipo en el sector de obra pública de infraestructura de transporte, por ser este uno de los sectores en los que se invierten mayores recursos públicos por parte del Estado Colombiano. Hasta el momento, se han adoptado documentos tipo para las modalidades de selección de licitación de obra pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, concurso de méritos para la selección de interventores y concursos de méritos para contratar diseños de ingeniería.

Debido a que para esta Agencia no solo es relevante la adopción de estos documentos, sino, además, analizar el impacto que estos han tenido en la contratación pública del país, a continuación, se expondrán los datos suministrados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico midiendo los beneficios en la adopción de estos documentos tipo.

Al respecto, es importante precisar que el equipo de análisis de datos de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico extrae esta información de los procesos de contratación publicados en plataformas del sistema electrónico de contratación pública –SECOP I y II–. Ahora bien, para el filtro de estos procesos solo se tienen en cuenta aquellos contratos suscritos a partir del 1 de enero de 2017 hasta el 14 de mayo de 2021.

Por su parte, para identificar estos procesos se utilizan un listado de palabras claves referidas con el sector de obra pública de infraestructura de transporte, tales como: terciaria, malla vial, urbano, navegable, viales, carretera, pavimento, andén, afirmado, férreo, pistas, placa huella, primaria, secundaria, entre otros. Es importante precisar que el análisis se realizó frente a las modalidades de selección de licitación de obra pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

Finalmente, es importante señalar que puede existir un margen de error con la información suministrada, puesto que, el estudio se realiza de acuerdo con la información que las entidades estatales publican en la plataforma del SECOP I y II al momento de adelantar sus procesos de contratación.



2.1.1. Optimización de recursos antes y después de la implementación de los documentos tipo

De acuerdo con los datos suministrados por el grupo de análisis de datos del SECOP de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, se observa que los procesos de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte presentaron un aumento significativo en relación con la optimización o ahorro de recursos, en los términos explicados en el inicio de este apartado, debido a la adopción de documentos tipo para estos procesos, como se resume a continuación:

En ese sentido, en el caso de la licitación pública, se pasó de un 4,25% –antes de la implementación– a un 6,83% –después de la implementación–, lo que representa un aumento del 2,58% en el ahorro de recursos. Respecto a la selección abreviada de menor cuantía, se evidenció un aumento en un 8,82% la optimización de recursos después de la implementación de los pliegos tipo, pasando de un 4,03% –antes de la implementación– a un 12,85% –después de la implementación–, lo cual resulta ser una cifra significativa que demuestra el impacto positivo de los documentos tipo.

Por último, frente a la mínima cuantía, se observa que se pasó del 15,61% –antes de la implementación– a un 28,23% –después de la implementación–, esto es, un incremento del 12,62% en la optimización de recursos, siendo este, tal vez, el caso más significativo en relación con el impacto de los documentos tipo de obra de infraestructura de transporte sobre el ahorro de recursos.

De esta manera, se evidencia una diferencia significativa entre el valor del presupuesto oficial estimado en relación con el valor del presupuesto oficial adjudicado en los procesos de contratación que están obligados a implementar los documentos tipo, lo que confirma que la adopción de estos documentos generó ahorros significativos para el Estado.

2.1.2. Promedio de oferentes antes y después de la implementación de los documentos tipo

De acuerdo con los datos suministrados por el grupo de análisis de datos del SECOP de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, en el que se analizaron aleatoriamente 1.122 procesos del SECOP entre los años 2017 a 2021, se observa que después de la implementación de los documentos tipo de infraestructura de transporte, hubo un aumento significativo en el número promedio de oferentes en las diferentes modalidades de selección, tal como se observa en la siguiente gráfica.

Así, con respecto a la modalidad de licitación pública, se evidencia que se pasó de un promedio de 24 oferentes, antes de la implementación de los documentos tipo, a un promedio de 45 oferentes, lo cual evidencia un aumento del 87,5% en el promedio de oferentes. En cuanto a la modalidad de selección de menor cuantía, se refleja un aumento en el promedio de oferentes del 114% aproximadamente, pues antes de la implementación de los documentos tipo para procesos de menor cuantía de infraestructura de transporte, el promedio era de 7 oferentes, y luego de la implementación la cifra aumentó a 15 oferentes en promedio.



Por último, con respecto a los procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, se estima que el aumento fue del 250%, siendo este el valor más significativo en aumento del promedio de oferentes después de la implementación de los documentos tipo adoptados por esta Agencia. Es así como antes de la implementación de los documentos se presentaban en promedio 2 oferentes y luego de su implementación aumentó a un promedio de 7 oferentes.

Finalmente, luego del análisis de los datos suministrados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se concluye que la implementación de los documentos tipo en el sector de infraestructura de transporte, ha contribuido a aumentar de forma significativa la pluralidad de oferentes en los procesos de contratación. Seguramente estos beneficios se reflejarán en los procesos de contratación de infraestructura social cuyo objeto consista en el mejoramiento, reconstrucción o construcción de una infraestructura educativa, hospitalaria o para centros de cultura del país, y en consecuencia, se demostrará un aumento significativo en la concurrencia de oferentes en estos procesos.

3 Estudio de los procesos de contratación de infraestructura social adelantados por las entidades de orden nacional y territorial

Es importante señalar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente atendiendo el mandato previsto en el artículo 3 de la Resolución 160 de 2020, realizó un estudio de los procesos publicados en el SECOP I y II, adelantados bajo la modalidad de licitación pública, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de abril de 2021, para definir las condiciones particulares aplicables a estos procesos. De esta revisión se analizaron los factores de evaluación, la experiencia general y específica exigida en estos procesos, el número de contratos solicitados para acreditar la experiencia, los indicadores financieros exigidos en los procesos, entre otros temas.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, evidenció 11.588 procesos de contratación de proyectos de infraestructura social publicados en el SECOP I y SECOP II, de los cuales 448 correspondieron al sector salud, 5.507 al sector educativo y 5.563 al sector cultura, recreación y deporte. De la revisión de estos procesos, la Agencia decidió analizar al detalle 1.428 procesos de contratación, los cuales fueron elegidos con base en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la Agencia delimitó el análisis a las entidades sometidas por el EGCAP, teniendo en cuenta que i) los documentos tipo van dirigidos a este tipo de entidades, y ii) la experiencia de las entidades de orden territorial en la contratación es determinante para que los documentos tipo reconozcan e incorporen las características propias de las regiones.

En segundo lugar, la decisión de delimitar el análisis a los procesos referidos correspondió a la innovación de los factores técnicos incluidos en el pliego de condiciones, especialmente en criterios técnicos en favor del medio ambiente, con el fin de identificar las buenas prácticas contractuales en estos sectores, y así incorporarlas en los documentos tipo. Para realizar el análisis descrito se adelantaron las siguientes actividades:

- A) Se identificó si la entidad contratante era del orden nacional o territorial.



- B) Se clasificó el objeto del contrato en el sector correspondiente. Es decir, si el proyecto hace parte del sector educativo, salud y cultura, recreación y deporte.
- C) Se identificaron el tipo de actividades contratadas. Esto es si el objeto contractual se relaciona con actividades de construcción, mejoramiento, mantenimiento o adecuación.
- D) Se clasificaron los Códigos UNSPSC hasta el tercer nivel que se solicitaron en los procesos de contratación.
- E) Se estudiaron los indicadores financieros y de capacidad organizacional contenidos en los pliegos de condiciones. Para esto, se dividieron los indicadores financieros y de capacidad organizacional solicitados por la Entidad Estatal en: i) índice de liquidez; ii) endeudamiento; iii) razón de cobertura de intereses; iv) rentabilidad del activo; v) rentabilidad del patrimonio; y vi) capital de trabajo en relación con el presupuesto oficial.
- F) Se clasificaron los distintos criterios que asignan puntaje, realizando un análisis del puntaje que se otorga al factor económico, de calidad, industria nacional, inclusión de personas discapacitadas y factores distintos a las categorías mencionadas.
- G) Se identificaron los distintos criterios que otorgaron las Entidades Estatales en los factores de calidad, individualizando el tipo de factor y el puntaje que se otorga.
- H) Se analizó la forma en la que se debe acreditar la experiencia, estudiando la cantidad de contratos requeridos por la Entidad Estatal y su relación contra el presupuesto oficial.
- I) Se analizó si el objeto del proyecto incluía actividades solo en construcción o también de dotación, o ambas.
- J) Finalmente, se analizó el valor del contrato. Para esto, se identificó el año en el que se celebró el contrato, actualizando dicho valor a salarios mínimos mensuales vigentes (SMMLV) del año 2021.

Del análisis realizado, se incluyeron las siguientes buenas prácticas contractuales en el documento base de los documentos tipo de infraestructura social:

- i. De los códigos UNSPSC que se establecieron en los procesos de contratación, se evidenció que la mayoría de las entidades estipulaban que los contratos aportados debían relacionarse con actividades del segmento «72 – Servicios de Edificación, Construcción de Instalaciones y Mantenimiento». Por lo tanto, en el numeral «1.4. CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS (UNSPSC)» se incluyó que la obra pública del proceso de selección debía estar codificada bajo el segmento 72 del UNSPSC, permitiendo que la entidad precise este segmento con la familia, clase, y producto del clasificador de bienes y servicios de las naciones unidas. En consecuencia, en el numeral «3.5.3. CLASIFICACIÓN DE LA EXPERIENCIA EN EL “CLASIFICADOR DE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS DE LAS NACIONES UNIDAS”» se debe establecer que la experiencia exigida debe ser acorde con el objeto principal a ejecutar, definido en el numeral 1.4. del documento base.
- ii. En cuanto a los factores que otorgan puntaje, se evidenció que en la mayoría de los procesos de contratación, el factor que más peso tiene es el económico. Por lo tanto, en los criterios de evaluación, se estableció que la oferta económica es la que otorgará mayor puntaje.



- iii. Al verificar la experiencia que solicitaban las entidades estatales, se evidenció que a pesar de la variación en los contratos requeridos y su relación con el presupuesto oficial, los procesos que garantizaban la libre concurrencia de proponentes y establecían requisitos proporcionales y razonables, que además garantizaran la idoneidad del futuro contratista, solicitaban una cantidad entre 2 y 5 contratos que debían corresponder al 100% del presupuesto oficial. Por lo tanto, con el fin de permitir la libre concurrencia de proponentes, la Agencia fijó los siguientes rangos para la acreditación de la experiencia:
- A) Cuando el proponente acredita entre 1 y 2 contratos, el valor mínimo a certificar debe corresponder al 75% del Presupuesto Oficial.
 - B) Si el proponente acredita entre 3 y 4 contratos, el valor mínimo a certificar debe ser del 120% del Presupuesto Oficial.
 - C) Si el Proponente acredita entre 5 y 6 contratos, el valor mínimo a certificar debe corresponder al 150% del Presupuesto Oficial.
- iv. Finalmente, del análisis frente a los indicadores financieros y de capacidad organizacional contenidos en los pliegos de condiciones se pudo determinar los siguientes rangos de capital de trabajo:

Presupuesto oficial	Fórmula
≤ 800 SMMLV	CTd = 20% x (PO)
Entre 801 y 1500 SMMLV	CTd = 30% x (PO)
≥ 1501	CTd = 40% x (PO)

Conforme a lo expuesto, se concluye que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente realizó un estudio para identificar cuáles son las exigencias mínimas que se requieren para contratar las actividades de construcción, mejoramiento, adecuación, intervención en este tipo de edificaciones en el país. Por tanto, se pudieron identificar las buenas prácticas contractuales que aplican a estos proyectos y, por ende, éstas se incluyeron en los documentos tipo para promover la participación de oferentes en igualdad de condiciones.

3. Viabilidad Jurídica

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

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

Inicialmente, con fundamento en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el Presidente de la República tenía la facultad de adoptar documentos tipo para los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y



diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras y para otros contratos o procesos de selección cuando lo considerara necesario.

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

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

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

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

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

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

En este sentido, la Corte Constitucional estableció que la circunstancia de que en los documentos tipo se estandaricen los requisitos habilitantes y los factores de escogencia de los contratistas no vulnera la autonomía territorial, puesto que estos criterios son elementos propios del proceso de selección y, por tanto, gozan de reserva de ley. Más aun, este principio de autonomía de las





entidades territoriales se garantiza teniendo en cuenta que conservan la discrecionalidad administrativa para identificar sus necesidades, ejecutar su presupuesto y definir los elementos propios del contrato.

El anterior antecedente es de gran importancia, ya que las razones que dieron lugar a declarar la exequibilidad del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, son aplicables al artículo 1 de la Ley 2022 de 2020.

3.2 Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional²¹ y el Consejo de Estado²² 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 haya dejado espacios de regulación que necesitan ser llenados para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva²³;
2. **Finalidad:** tiene que ver con el contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, se encuentra asociado por demás al respeto del principio de supremacía normativa, pues el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución²⁴.

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, pues busca convertir en realidad un enunciado normativo abstracto. Los parámetros de esta facultad han sido desarrollados por la jurisprudencia de las

²¹ Sentencia C-1005 de 2008, Corte Constitucional.

²² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00.

²³ 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.

²⁴ 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.



Altas Cortes, en especial por la Corte Constitucional, quien a modo de subreglas²⁵ ha establecido ciertas limitaciones en el ejercicio de esta competencia:

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

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

Como se mencionó en acápite anteriores, la Ley 2022 de 2020, en el artículo 1, que modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –que fue adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018– facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De este modo, la intención del legislador fue otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública, 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, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general»²⁶. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República²⁷.

En efecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1005 de 2008, señaló que «la justificación de esta asignación de regulación gradual consiste en que precisamente son los organismos

²⁵ 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.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008

²⁷ 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.



administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa», lo que trae como consecuencia que sean estos organismos quienes deban ser los encargados de aquello que la Corte ha denominado como «micro regulación de la ley». 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 Planeación²⁸, 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 le otorgó la función de:

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

Así mismo, el Decreto Ley le otorgó a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: «Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública»²⁹.

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 Nacional³⁰.

²⁸ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

²⁹ Ver artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.



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

Dígase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de 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 expuestos³¹.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general ajustada, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango: la Constitución y la Ley, pues el ejercicio de esta facultad de regulación «en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite»³².

Conviene reiterar que conforme con lo establecido por el Consejo de Estado³³, la facultad que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente de 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 deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados constitucionales, legales y a la reglamentación expedida por el Presidente de la República³⁴. (Subrayas por fuera del texto)

³¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

³² Ibidem.

³³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.

³⁴ Ibidem.



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, consideró el alto tribunal 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. En contraste, la expedición de la presente resolución se fundamenta en el mandato dado a la Agencia a través del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 que brinda el sustento normativo para la adopción de los documentos tipo, entre otros, para los contratos de obra pública de infraestructura social que se adelanten por la modalidad de licitación pública, con el fin de que esta Agencia, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites establecidos en la ley mencionada y acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad, potestad que fue asignada directamente por el legislador a esta Agencia.

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 desarrollar la voluntad del legislador mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

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



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

En relación con los documentos tipo o pliegos de condiciones tipo, las Altas Cortes se han pronunciado sobre la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptarlos. Las secciones 3.1 y 3.2 del presente documento incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia de esta Agencia para implementar y desarrollar documentos tipo.

5 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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

6 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La presente resolución no deroga, modifica, subroga, adiciona o sustituye ninguna disposición vigente.

7 Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición de la resolución

7.1 Obligatoriedad de los documentos tipo

El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo, con el propósito de que dichos documentos se acojan como actos administrativos reglamentarios de la ley. Lo anterior significa que los documentos tipo son desarrollo de la potestad reglamentaria *secundum legem*, la cual, «tiene su marco general en la ley [a fin] de proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella [...]»³⁵.

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.

7.2 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 ser obedecidas por 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

³⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.



consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una norma vinculante para las entidades territoriales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha mencionado 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”»³⁶.

Además, al estudiar el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, la Sentencia de la Corte Constitucional C-119 de 2020 reiteró que la adopción de documentos tipo no desconoce la autonomía de las autoridades territoriales reconocida en la Constitución, porque la definición de los requisitos habilitantes y factores de evaluación recae en el legislador, y además, porque la autonomía territorial se garantiza al definir las necesidades a contratar por parte de las entidades estatales y precisar los elementos propios del contrato. Así se definió en los siguientes términos: «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».

7.3 Cronograma de la Ley 2022 de 2020

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública 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 con ello, las entidades especializadas –la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación de Bogotá, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de Financiamiento la Infraestructura Educativa–, en la mesa de trabajo adelantada virtualmente el 28 de julio de 2021, decidieron que la implementación de los documentos tipo de licitación pública para obras de infraestructura social para el sector educativo y, por tanto, su obligatoriedad, se daría a partir del 30 de agosto del 2021.

En tal sentido, el siguiente constituye el cronograma para los procesos de licitación para obras públicas de infraestructura social, aplicable en el sector de educación, precisando que estos documentos tipo aplicarán en forma transversal también a los sectores de salud y cultura, recreación y deporte, una vez se adopte la respectiva Matriz de Experiencia y el Anexo de Glosario para cada uno de estos sectores en el segundo semestre del 2021. En este sentido, lo anterior implica que estos documentos tipo se complementarán con otros que expedirá esta Agencia para cada uno de los sectores, los cuales se integrarán para efectos de establecer la regulación efectiva.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.



No	Principales hitos	Actividad a desarrollar	Fecha
1	Investigación preliminar del documento tipo del sector educativo	Análisis de la información de los pliegos de condiciones relacionados con el sector de infraestructura social	01/01/2021 – 31/01/2021
2	Estructuración del componente jurídico-administrativo de la versión preliminar de los documentos tipo	La fijación de los componentes jurídico administrativos particulares aplicables a la modalidad de licitación pública del sector de edificaciones, especialmente, en relación con el sector educativo	01/02/2021 – 28/02/2021
3	Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa- soporte técnico que justifica la adopción de los documentos tipo	Análisis de datos en la plataforma del SECOP para revisar cuántos recursos invierten las entidades en estos procesos de contratación, específicamente en el sector educativo	01/03/2021 – 19/03/2021
4	Mesas técnicas con entidades especializadas para la estructuración técnica de los documentos tipo	Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para la construcción del contenido de los documentos tipo del sector educativo	01/03/2021 – 26/03/2021
5	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 al documento tipo	16/04/2021 - 25/05/2021
6	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	26/05/2021 - 04/06/2021
7	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	05/06/2021 - 13/06/2021



No	Principales hitos	Actividad a desarrollar	Fecha
		la posible afectación a la libre competencia	
8	Revisión de los comentarios y ajustes al documento tipo frente a los borradores anteriores	Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes al documento tipo	07/06/2021 – 30/06/2021
9	Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- y de los documentos tipo.	Publicación de acto administrativo de CCE y de los documentos tipo definitivos	01/07/2021 – 06/08/2021

8 Estructura de la Resolución

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 los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social.

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 manera, se aclara que estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, el sector educativo, sector salud y sector cultura, recreación y deporte, de conformidad con las Resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social.

De igual forma, el artículo 3 contempla que las entidades estatales no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del Proceso de Contratación, condiciones habilitantes o factores de evaluación distintos a los señalados en los documentos tipo. A su vez, el artículo 4, indica los aspectos que deben tener en cuenta las entidades estatales cuando en desarrollo de un proceso de licitación de obra pública de infraestructura social requieran adquirir bienes o servicios adicionales.

Es importante precisar que los requisitos habilitantes y la forma de ponderación señalados en los documentos tipo obedecen a un análisis conjunto realizado con el sector educativo, salud y cultura, recreación y deporte.



Asimismo, el artículo 5 establece las reglas que la entidad utilizará cuando el objeto contractual incluya actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de otros documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública, para definir cuál debe utilizarse.

Por último, el artículo 6 de la resolución establece 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 28 de julio del 2021.

9 Trámite de abogacía de la competencia

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio, el 11 de junio del 2021 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 los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social.

Al respecto, la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, a través del radicado No 21-227381-1-0 del 21 de junio del 2021, en relación con el proyecto de resolución que adopta los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura social, consideró que la implementación de estos documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social son un instrumento razonable, sólido y apropiado para: «i) potenciar la participación de más agentes con el sector público, ii) contribuir con el logro de la eficiencia en las compras públicas, iii) combatir la corrupción, iv) obtener precios justos y, v) garantizar resultados competitivos sin que su inalterabilidad implique que los potenciales proveedores no puedan adaptar los servicios que ofrecen a la necesidad particular del estado». A su vez, es importante señalar que la Superintendencia de Industria y Comercio realiza diversas recomendaciones al proyecto de resolución que adopta estos documentos, para precisar en qué eventos procede la posibilidad de solicitar experiencia adicional y aclarar el alcance de servicios adicionales. Estas recomendaciones fueron atendidas e incorporadas en la resolución que adopta estos documentos tipo.

10 Ámbito de aplicación y sujetos a quienes se dirige

Los documentos tipo establecidos en la resolución tienen aplicación a nivel nacional y deben ser observados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Los documentos objeto de la resolución serán aplicados a los contratos de obra pública de infraestructura social, que se realicen por la modalidad de licitación pública. Esto comprende a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública que contrate proyectos en el sector de educación, salud, deporte y cultura, quienes deberán emplearlos para la contratación de las actividades señaladas en la Matriz – Experiencia correspondiente a cada sector aplicable.

El artículo 6 de la resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique el 30 de agosto del 2021 o en una fecha posterior. Lo anterior considerando el aviso de convocatoria es el primer documento que publica la entidad, acompañado del proyecto de pliego de condiciones, debiéndose elaborar este último con fundamento en estos documentos tipo.



11 Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

La expedición de esta resolución permitirá: i) incrementar la pluralidad de oferentes, ii) simplificar los trámites de contratación estatal, iii) reducir los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, iv) utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales, v) reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de los procesos, vi) incrementar la transparencia y reforzar la selección objetiva, vii) disminuir el riesgo de colusión y iv) optimizar los recursos de los procesos de contratación.

Por tanto, no es necesario disponer de recursos, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Transporte o del Departamento Nacional de Planeación, para que los destinatarios del proyecto de resolución apliquen su contenido. En este sentido, no se requieren recursos presupuestales para la implementación y aplicación de los documentos tipo que se adoptan en esta resolución.

De la expedición de esta resolución no se derivan impactos ambientales ni ecológicos.



JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA
Director General
Colombia Compra Eficiente

Elaboró: David Torres Rojas
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisaron: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Sara Milena Núñez Aldana
Gestor T1 Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Sebastián Ramírez Grisales
Gestor T1 Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP - CCE



Handwritten scribbles and marks, possibly including a vertical line and some illegible characters.