

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura recreación y deporte”

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

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.

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, es decir, aquellas previstas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Esto significa que, en los procedimientos contractuales enmarcados en su ámbito de aplicación, son una fuente normativa obligatoria para la elaboración del documento base y los anexos relacionados en el mismo.

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.

Los requisitos establecidos en los documentos tipo se justifican, por tratarse de buenas prácticas contractuales, de acuerdo con las entidades técnicas y especializadas del sector social y la Agencia Nacional de Contratación Pública, quienes participaron en las mesas de trabajo para su elaboración de los documentos tipo.

El inciso tercero del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 prescribe que, al adoptar los documentos tipo, la Agencia tendrá en cuenta las características propias de los procesos, 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.

Teniendo en cuenta la relevancia económica y el impacto que tienen los proyectos de obra en el sector social, y con el fin de desarrollar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitieran aprovechar las grandes inversiones que hasta la actualidad se vienen haciendo en el país en materia de infraestructura física para los sectores de educación, salud y cultura, recreación y deporte, 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 social que se adelanten mediante la modalidad de licitación pública. Es así como, mediante la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021 –modificada por la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021 y la Resolución 275 del 24 de junio de 2022, adoptó los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura social que se adelanten por la modalidad de licitación pública.

Por su parte, con fundamento en el artículo 1° de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente continuando con la implementación de estos documentos tipo del sector social, con el fin de acoger los procesos de interventoría de obra pública de infraestructura social para los sectores de educación, salud y cultura, recreación y deporte, plantea la expedición de los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social en consideración a razones de oportunidad y conveniencia que serán expuestas a continuación.

2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición del documento tipo



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

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 de Contratación, al igual que la utilización de documentación que, de manera clara e integrada, se adapten a las necesidades de las Entidades Estatales. Por otro lado, buscan reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación, incrementar la transparencia y disminuir el riesgo de colusión al establecer condiciones uniformes, tendientes a evitar la posibilidad de orientar Procesos de Contratación a proponentes determinados.

A continuación, se explicarán las razones que justifican la adopción de los documentos tipo para contratar la interventoría en obras de infraestructura social para los sectores de salud, educación y cultura, recreación y deporte, al igual que se expondrán cada uno de los criterios que fueron observados para estudiar la viabilidad de la expedición del nuevo documento tipo, en la modalidad de concurso de méritos y los argumentos técnicos con los cuales se soporta su estructuración.

En primer lugar, se analizó la pertinencia del del procedimiento interno de investigación preliminar con ocasión de la inversión significativa de recursos públicos en determinados proyectos específicos. En segundo lugar, se evaluó, de manera objetiva, la necesidad de incrementar la concurrencia de proponentes dentro de los Procesos de Contratación, luego de que se revisara el comportamiento de la pluralidad de oferentes seleccionando una muestra de Procesos de Selección donde el objeto fuera llevar a cabo la interventoría de obra en infraestructura social, en los sectores de Cultura, Recreación y Deporte, Salud y Educación, identificando aquellos en los cuales solo se hubieran presentado únicos oferentes o muy pocos oferentes. En tercer lugar, se examinó la conveniencia del tema desde la perspectiva de uno de los ejes transformacionales plasmados en el proyecto de ley por medio del cual se pretendía expedir el Plan Nacional de Desarrollo, que posteriormente fueron contemplados en el texto aprobado por el legislador mediante la Ley 2294 de 2023 *"por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, definido en el artículo 3, numeral 2 bajo el concepto de: *Seguridad humana y justicia social*

En el desarrollo de la presente memoria justificativa se abordarán cada uno de los criterios de análisis que fortalecieron la decisión de adopción del documento tipo para los Procesos de Contratación bajo la modalidad de concurso de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, y las razones técnicas que, al aplicar la metodología interna para esta fase inicial de análisis preliminar, se fueron evidenciando como resultados que ameritaron el análisis interdisciplinario y reflexiones sobre la realidad del panorama actual respecto a cómo contratan las entidades estatales este tipo de interventorías y qué elementos de juicio tendríamos para iniciar la estructuración y estandarización de los documentos tipo.

En consecuencia, resulta de vital importancia explicar, de manera clara, la metodología implementada para obtener la información que permitió el análisis del comportamiento en el gasto histórico e inversión de recursos en materia de contratación estatal.



i) Metodología inicial:

Actualmente, de conformidad con el Decreto 1822 de 2019, art. 3, que modificó el Decreto 4170 de 2011, la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico – en adelante EMAE – tiene por funciones, entre otras, las siguientes:

«Artículo 13A Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico. Son funciones de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico las siguientes:

1. Desarrollar análisis sobre los mercados del sistema de compras y contratación pública, para determinar el comportamiento, las tendencias y las estacionalidades en el consumo estatal de obras, bienes y servicios.

7. Identificar, en coordinación con las demás dependencias de la Agencia, las barreras, dificultades o limitantes de despliegue de las plataformas transaccionales para las compras y contratación pública, y estructurar las acciones y las estrategias que permitan aumentar su uso».

En el marco de las funciones citadas, y de acuerdo con el procedimiento interno de la Subdirección de Gestión Contractual – en adelante SGC – para adoptar un nuevo documento tipo, e la Subdirección de EMAE elaborará un informe semestral que contenga un análisis histórico del gasto estatal, así como de la planeación de las adquisiciones contempladas en los planes de gobierno, planes anuales de adquisiciones, y otros documentos que puedan contener potenciales adquisiciones por parte de las Entidades Públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - en adelante- EGCAP, para que la SGC, o quien haga sus veces, examine la pertinencia de implementar documentos tipo para algún objeto contractual o modalidad de selección.

ii) Informe “Elementos de discusión para el desarrollo de nuevos documentos tipo: El caso de los contratos de interventoría y consultoría” Elaborado por la Subdirección de EMAE

Bajo ese contexto, el 20 de abril de 2023 la Subdirección de EMAE emite el primer informe denominado “Elementos de discusión para el desarrollo de nuevos documentos tipo: El caso de los contratos de interventoría y consultoría”, elaborado por los profesionales del área, con el objetivo de identificar potenciales sectores para la implementación de nuevos documentos tipo, especialmente para contratos de interventoría y consultoría. Para su elaboración se tuvieron en cuenta las líneas de inversión del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

En el informe se analiza la dinámica general de la contratación pública durante el periodo 2021 y 2022 sin que se incluyeran contratos adelantados bajo la modalidad de



contratación directa, tales como los contratos de prestación de servicios y los de apoyo a la gestión, describiendo las principales características de los contratos de interventoría y consultoría, y cualificando su orden de magnitud, con el propósito de evaluar la pertinencia de adoptar nuevos documentos tipo por parte de la Subdirección de Gestión Contractual.

Por otro lado, la introducción del documento «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”», del Gobierno Nacional menciona que el propósito del PND es «[...] *sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza*».

Bajo los lineamientos señalados, el Gobierno del Cambio apunta a cinco grandes transformaciones, a saber: i) ordenación del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, ii) seguridad humana y justicia social, iii) derecho humano a la alimentación, iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y v) convergencia regional.

De acuerdo con lo anterior se identificaron 2 ejes transformacionales: Seguridad Humana y Justicia Social, y convergencia regional a los que apunta la expedición del Documento Tipo teniendo en cuenta lo previsto, en lo pertinente, en la Ley 2294 de 2023, así:

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

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



regulatorios consistentes»).

Seguidamente, el plan de inversiones y presupuestos plurianuales, que también fue aprobado y consignado en el articulado del texto final del Plan Nacional de Desarrollo, presenta el gasto del PPI distribuido por las transformaciones del PND, con su correspondiente valor estimado dentro del total del plan de inversiones. En primer lugar, se encuentra la transformación de seguridad humana y justicia social que garantiza la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo su plan de vida. Para este fin, el valor proyectado de forma preliminar equivale a \$744,2 billones (64%). En segundo lugar, se encuentra la transformación de convergencia regional que es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios en todos los territorios a todas las personas. El valor proyectado asciende de manera preliminar a \$136,5 billones (12%).

Continuando con los elementos de discusión para el desarrollo del documento tipo, otro hallazgo de relevancia fue el obtenido en el capítulo “Sobre los contratos de interventoría y consultoría” donde se identificó que fueron celebrados contratos de interventoría y consultoría por un monto de \$ 7,8 billones de pesos constantes de 2022:

Gráfica 1: Cuadro 11 Numeral 5 "Sobre los contratos de interventoría y consultoría"

Cuadro 11. Contratos de interventoría y consultoría 2021 - 2022

[Valores en billones de pesos constantes de 2022 y %]

| Tipo | 2021 | 2022 | Total | % del Total |
|----------------|------------|------------|------------|---------------|
| Interventorías | 2,6 | 2,4 | 5,0 | 63,7% |
| Consultorías | 1,6 | 1,2 | 2,8 | 36,3% |
| Total | 4,2 | 3,6 | 7,8 | 100,0% |

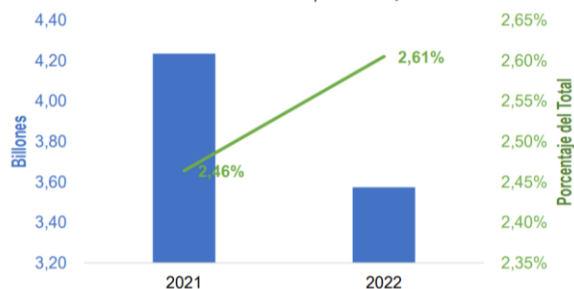
Fuente: Cálculos SEMAE.

Fuente: Informe “Elementos de discusión para el desarrollo de nuevos documentos tipo: El caso de los contratos de interventoría y consultoría, Subdirección EMAE

La participación de este tipo de contratos en los periodos 2021 y 2022, con respecto al total del valor de la contratación (sin incluir los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión) aumentó levemente, al pasar del 2,46% al 2,61%. Por volumen de contratos, los correspondientes a interventorías y consultorías representaron el 1.1% del total.



Gráfica 2: Cuadro 3 Contratos de interventoría y consultoría 2021-2022
Gráfico 3. Contratos de interventoría y consultoría 2021 - 2022
[Valores en billones de pesos constantes de 2022 y porcentajes del total de la contratación pública]



Fuente: Cálculos SEMAE.

Fuente: Informe "Elementos de discusión para el desarrollo de nuevos documentos tipo: El caso de los contratos de interventoría y consultoría, Subdirección EMAE"

Al discriminar por nivel de gobierno, se identifica que es más alta la contratación bajo dichas tipologías en el orden nacional veintiséis por ciento (26%), y en el territorial, veintiún por ciento (21%).

Asimismo, en el siguiente cuadro se evidenció que el 84% del valor de los contratos de interventoría y consultoría se originaron en la modalidad de selección correspondiente a Concurso de Méritos:

Gráfica 3: Cuadro 12. Contratos de interventoría y consultoría 2021-2022

Cuadro 12. Contratos de interventoría y consultoría 2021 - 2022

[Valores en billones de pesos constantes de 2022 y %]

| Modalidad de selección | Total | % del Total |
|---|------------|-------------|
| Concurso de Méritos | 6,6 | 84% |
| Régimen Especial | 0,8 | 10% |
| Contratos y convenios con más de dos partes | 0,1 | 2% |
| Mínima cuantía | 0,2 | 2% |
| Contratación directa | 0,1 | 1% |
| Licitación Pública | 0,0 | 0% |
| Selección Abreviada de Menor Cuantía | 0,0 | 0% |
| Licitación obra pública | 0,0 | 0% |
| Total | 7,8 | 100% |

Fuente: Cálculos SEMAE.

Fuente: Informe "Elementos de discusión para el desarrollo de nuevos documentos tipo: El caso de los contratos de interventoría y consultoría, Subdirección EMAE"

Así pues, el informe pone de presente una limitación clave en el análisis efectuado, considerando que no fue posible obtener información que permitiera identificar la orientación sectorial del servicio de interventoría y consultoría. Concluyendo que, con los elementos expuestos, consideraban viable evaluar la pertinencia de que la SGC implemente nuevos documentos tipo para los Procesos de Contratación de concurso de



méritos para contratar la interventoría y consultoría para la construcción de infraestructura carcelaria, obras para la gestión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático, obras de centros de atención primaria en salud e infraestructura pos-cosecha, entre otros.

Por lo anterior, una de las conclusiones del informe apunta a que la SGC analice la conveniencia de continuar fortaleciendo la transparencia y pluralidad de oferentes, a través de la implementación de estos documentos tipo de interventoría de obra pública del sector social, e dada la magnitud de las inversiones que se planificaron en el territorio nacional en materia de infraestructura, y teniendo en cuenta que en el sector social ya fueron adoptados documentos tipo para la modalidad de licitación pública.

iii) Metodología implementada por la Subdirección EMAE y Subdirección de GC

Para este punto de la etapa de investigación preliminar, la Subdirección de GC contaba con el informe "*Elementos de discusión para el desarrollo de nuevos documentos tipo: El caso de los contratos de interventoría y consultoría*" elaborado por la Subdirección de EMAE que, aunque contenía información valiosa en relación con las cifras de recursos comprometidos para la contratación de interventorías y consultorías y que dicha tipología contractual reflejaba una clara importancia en el grupo de contrataciones adelantadas por las entidades del orden nacional y territorial, no existían elementos cualitativos que permitieran conocer la forma y la manera en que las entidades estatales contrataban objetos para la interventoría en obras públicas de infraestructura social, ni la inversión de recursos destinados exclusivamente para dichos procesos, y más aún, no se contaba con información precisa sobre elementos propios de un proceso de selección competitivo como lo son los requisitos habilitantes establecidos, los factores de escogencia, y demás elementos.

En concordancia con lo anterior, a través de mesas de trabajo conjuntas se definieron palabras claves dentro de la redacción textual de los objetos contractuales de contratos extraídos del Sistema Electrónico de Contratación Pública - en adelante - SECOP , luego de obtener una base de datos de 11 millones de contratos que se encuentran disponibles en el portal de Datos Abiertos del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia – MinTIC, portal que de manera periódica es actualizado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, con los datos que agregan las Entidades Estatales en el desarrollo de sus procesos contractuales, adelantados justamente en el SECOP¹. El grupo de contratos extraído se filtró por modalidad de contratación (Concurso de Méritos), por periodo de tiempo (2017 a 2023) e incluyendo palabras claves en la búsqueda por objeto contractual, tales como los nombres de las edificaciones que encierran el grupo de estructuras físicas que componen la infraestructura social (*Colegios, parques, coliseos, hospitales, escuelas, entre otros.*)

¹ <https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/gestion-documental/datos-abiertos>



Posterior a la depuración de contratos de interventoría, adelantados bajo la modalidad de concurso de méritos de infraestructura social, fue necesario realizar una revisión manual y detallada de cada uno de los cerca de 6000 contratos por parte del grupo de Documentos Tipo de la Subdirección de GC, de los cuales se encontró que solo **597** corresponden a contratos de interventoría de obras de infraestructura social, así: i) Cultura, Recreación y Deporte (**236**), ii) Salud (**143**) y iii) Educación (**218**).

Con el propósito de conocer principalmente la manera en que las entidades estatales han contratado históricamente el servicio de interventoría en las obras de infraestructura social en el país, en los sectores de salud, educación y cultura, recreación y deporte, la SGC consideró pertinente que fueran analizados por lo menos el **70%** de contratos identificados de manera detallada (**414** unidades), de tal manera que se adoptó la matriz de análisis por el equipo de Documentos Tipo sobre los siguientes aspectos:

- **Información general del proceso:** Numero del proceso, enlace o dirección electrónica, Entidad, objeto contractual, tipo de infraestructura, Código UNSPSC.
- **Aval de la propuesta:** Aval de la propuesta, profesión/aval.
- **Valor del Proceso:** Valor en Pesos, Año del proceso, Valor en SMMLV.
- **Forma de pago:** ¿Se pacta anticipo o pago anticipado?, Porcentaje, Pago mensual contra personal facturado, precio global, otras formas de pago ¿cuál?, se pacta pago contra avance de obra.
- **Capacidad Financiera requerida:** Liquidez, endeudamiento, razón de cobertura de intereses, capital de trabajo, rentabilidad del patrimonio, rentabilidad del activo.
- **Experiencia:** cantidad de contratos requeridos, objeto solicitado para acreditar la experiencia general, Objeto solicitado para acreditar la experiencia específica, ¿Qué documentos se aceptan para acreditar la experiencia?, ¿Se aceptan contratos en ejecución para acreditar la experiencia?, Tiene alguna restricción de fecha para acreditar la experiencia, ¿Cuál es la restricción?, Requisito de relación de contratos contra el presupuesto oficial (si es mayor al 100% o qué valor establece).
- **Hojas de vida:** Cantidad de perfiles requeridos, ¿Se requiere su acreditación con la oferta? información del personal principal requerido.
- **Asignación de puntaje:** Experiencia del proponente, experiencia del equipo de trabajo, formación académica del equipo de trabajo, promedio de salarios de facturación, factores de calidad, factores de sostenibilidad, emprendimientos y empresas mujeres, MiPymes, Industria Nacional, porcentaje de discapacitados.
- **Garantías:** Garantía de cumplimiento del contrato, porcentaje sobre el presupuesto solicitado, plazo de la vigencia de amparo, buen manejo y correcta inversión de anticipo, pago anticipado, pago de salario, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales.
- **Multas o sanciones:** multas/sanciones o penalidades, porcentaje máximo
- **Observaciones**



A partir de la información obtenida del análisis y diligenciamiento de la matriz con los datos de cada uno de los contratos que hacían parte de la muestra (**414**), el grupo de Documentos Tipo evidenció hallazgos relevantes que muestran el comportamiento y las prácticas comunes de las entidades estatales a la hora de establecer factores jurídicos, técnicos, económicos y otros factores de escogencia para dichos procesos. Estos elementos sirvieron para que desde la SGC se definieran requisitos que podrían representar buenas prácticas contractuales para el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

En concordancia con lo expuesto, las razones de oportunidad y conveniencia serán desarrolladas en dos segmentos:

En el primer segmento se exponen las razones de oportunidad y conveniencia en consideración a los **597** contratos identificados. Esto es: Cultura, Recreación y Deporte (**236**), Salud (**143**) y Educación (**218**), de conformidad con los siguientes criterios: i) inversión de recursos públicos en determinados proyectos específicos; ii) la necesidad de incrementar la concurrencia de proponentes en un procedimiento de selección; y iii) la conveniencia desde la perspectiva del eje transformacional de *Seguridad Humana y Justicia Social* del Plan Nacional de Desarrollo, en razón al plan de inversiones y presupuestos plurianuales en ese sector.

En el segundo segmento, se exponen los hallazgos que se consideraron relevantes a la hora de estructurar los nuevos documentos tipo, luego de la revisión pormenorizada del grupo de los **414** contratos.

2.1. Razones de oportunidad y conveniencia en consideración a los 597 contratos identificados

a) Inversión significativa de recursos públicos en determinados proyectos específicos

Es importante tener en cuenta el presupuesto de los contratos que han celebrado las entidades en interventoría para obras de infraestructura social. De los datos suministrados a través del SECOP, se evidencia que, en el período comprendido entre el 01 de enero de 2017 y el 31 de agosto del 2023, el siguiente fue el comportamiento de la contratación de interventorías en obras de infraestructura social:

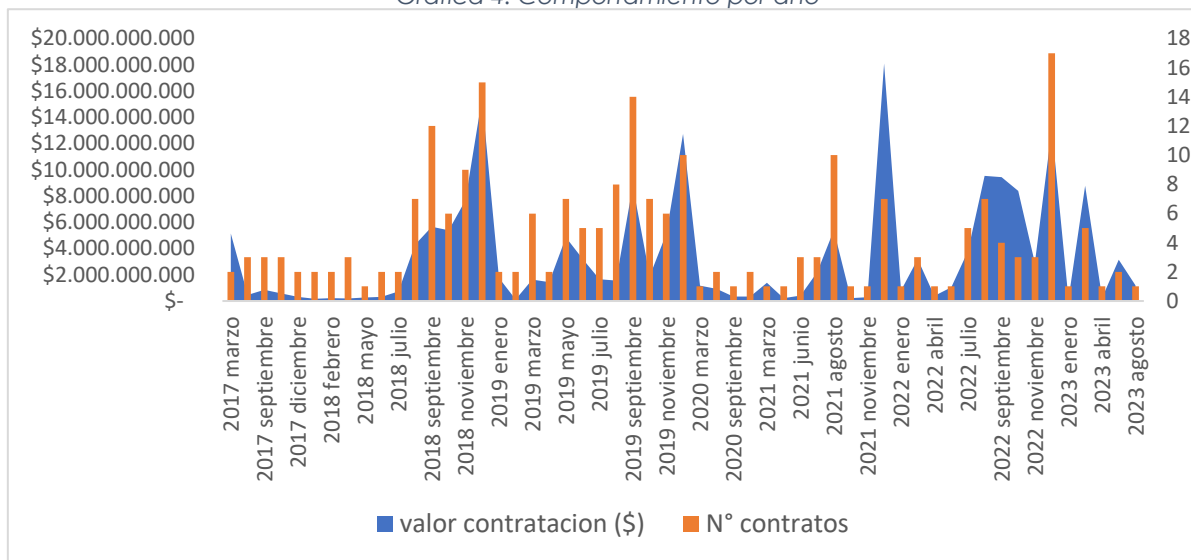
Sector Cultura Recreación y Deporte:

| Cantidad de contratos | Cantidad de Entidades | Valor contratado |
|-----------------------|-----------------------|------------------|
|-----------------------|-----------------------|------------------|



| | | |
|------------|-----------|--------------------------|
| 236 | 25 | \$189.494.081.794 |
|------------|-----------|--------------------------|

Gráfica 4: Comportamiento por año



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

El cuadro anterior evidencia que, con un total de 236 contratos, desde el año 2017 hasta agosto del año 2023, 25 entidades estatales invirtieron **\$ 189.494.081.794** para contratar la interventoría en obras de infraestructura social en el sector de cultura, recreación y deporte.

Comportamiento por anualidad:

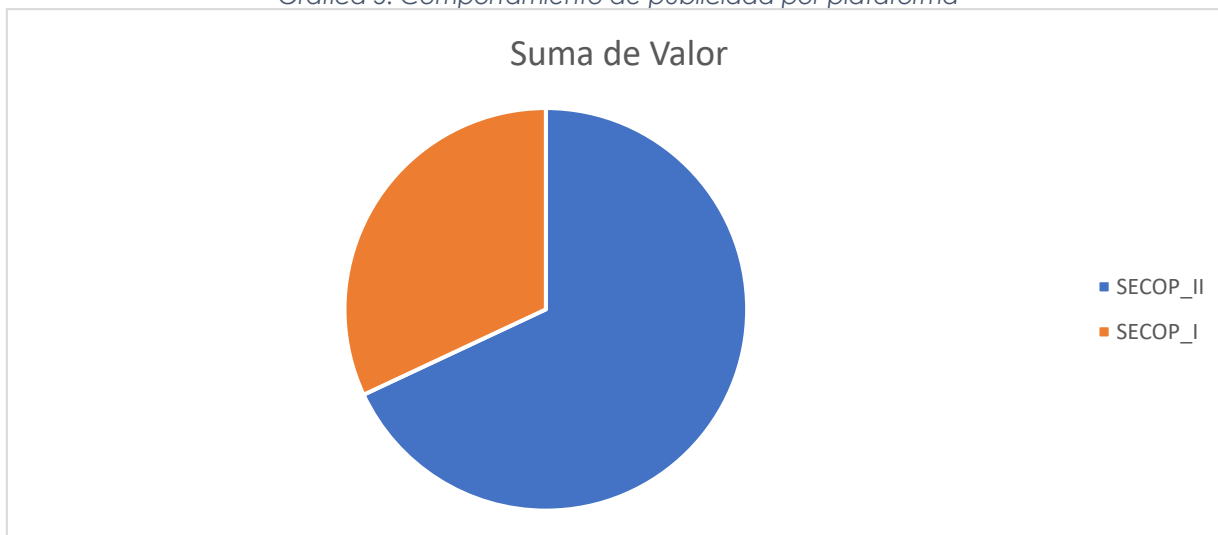
| Comportamiento Anual (2017 - 2023) | | | | |
|------------------------------------|---------------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Año | Valor Contratación (\$) | No. Contratos | Suma de Valor | Cuenta de ID_Contrato |
| Agosto 2023 | \$ 13.488.322.039 | 10 | 7,12% | 4,24% |
| 2022 | \$ 52.627.849.445 | 45 | 27,77% | 19,07% |
| 2021 | \$ 28.174.282.467 | 27 | 14,87% | 11,44% |
| 2020 | \$ 2.766.140.382 | 6 | 1,46% | 2,54% |
| 2019 | \$ 44.749.624.818 | 74 | 23,62% | 31,36% |
| 2018 | \$ 40.324.063.375 | 61 | 21,28% | 25,85% |
| 2017 | \$ 7.363.799.269 | 13 | 3,89% | 5,51% |
| Total general | \$ 189.494.081.794 | 236 | 100,00% | 100,00% |

Con relación a la dinámica de la contratación por anualidad, se evidencia que el valor invertido fue en ascenso, de tal forma que, para el año 2017 el valor de los contratos con dicho objeto era de **\$7.363.799.269** y el valor para la vigencia 2022 ascendió a **\$52.627.849.445**. Lo anterior permite concluir que las interventorías han tenido un aumento del **615%**.

Comportamiento por plataforma:

| Contratos publicados en el SECOP | | | | |
|----------------------------------|---------------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Plataforma | Valor Contratación (\$) | No. Contratos | Suma de Valor | Cuenta de ID_Contrato |
| SECOP_II | \$ 128.908.459.990 | 121 | 68,03% | 51,27% |
| SECOP_I | \$ 60.585.621.804 | 115 | 31,97% | 48,73% |
| Total, general | \$ 189.494.081.794 | 236 | 100,00% | 100,00% |

Gráfica 5: Comportamiento de publicidad por plataforma



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Sobre las plataformas mediante las cuales se han adelantado los contratos, se encontró que han sido tanto en SECOP I como el SECOP II, en mayor proporción la segunda plataforma, dada la obligatoriedad progresiva del uso y publicación en esta última plataforma por parte de entidades estatales.

Top 20 Entidades por Valor Contratado:

Top 20 Entidades por Valor Contratado

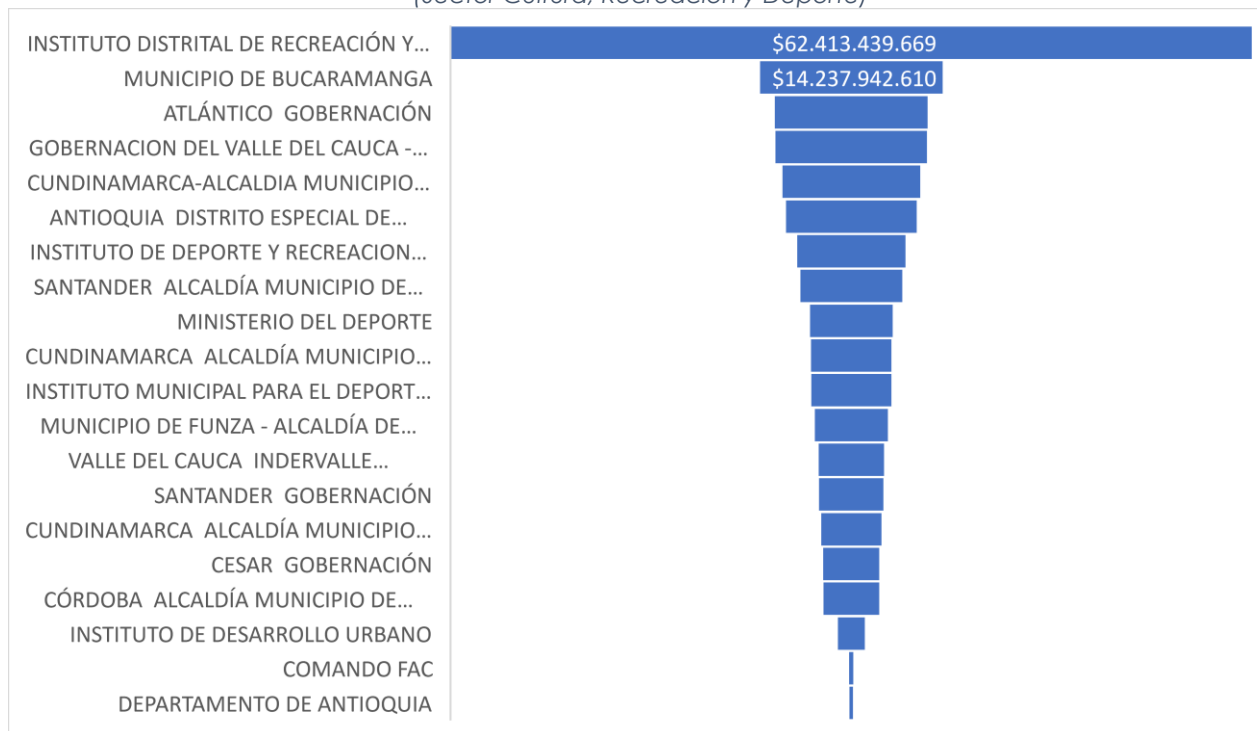


| Etiquetas de fila | Valor Total | Cantidad de contratos | % Valor | % Contratos |
|---|---------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE | \$ 62.413.439.669 | 55 | 33,05% | 23,91% |
| MUNICIPIO DE BUCARAMANGA | \$ 14.237.942.610 | 20 | 7,54% | 8,70% |
| ATLÁNTICO GOBERNACIÓN | \$ 11.922.421.003 | 8 | 6,31% | 3,48% |
| GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA - SECRETARIA DE VIVIENDA Y HABITAT | \$ 11.823.674.011 | 7 | 6,26% | 3,04% |
| CUNDINAMARCA-ALCALDÍA MUNICIPIO MOSQUERA | \$ 10.763.835.958 | 2 | 5,70% | 0,87% |
| ANTIOQUIA DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA TECNOLÓGICA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN | \$ 10.195.710.575 | 9 | 5,40% | 3,91% |
| INSTITUTO DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META | \$ 8.441.452.552 | 3 | 4,47% | 1,30% |
| SANTANDER ALCALDÍA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA | \$ 7.951.641.998 | 25 | 4,21% | 10,87% |
| MINISTERIO DEL DEPORTE | \$ 6.464.810.166 | 15 | 3,42% | 6,52% |
| CUNDINAMARCA ALCALDÍA MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ | \$ 6.282.625.913 | 5 | 3,33% | 2,17% |
| INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE | \$ 6.264.116.088 | 8 | 3,32% | 3,48% |
| MUNICIPIO DE FUNZA - ALCALDÍA DE FUNZA | \$ 5.715.007.769 | 6 | 3,03% | 2,61% |
| VALLE DEL CAUCA INDERVALLE INSTITUTO DEL DEPORTE LA EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA | \$ 5.110.673.928 | 13 | 2,71% | 5,65% |
| SANTANDER GOBERNACIÓN | \$ 5.038.221.106 | 13 | 2,67% | 5,65% |
| CUNDINAMARCA ALCALDÍA MUNICIPIO DE SOACHA | \$ 4.714.083.850 | 1 | 2,50% | 0,43% |
| CESAR GOBERNACIÓN | \$ 4.380.394.654 | 13 | 2,32% | 5,65% |
| CÓRDOBA ALCALDÍA MUNICIPIO DE MONTERÍA | \$ 4.357.218.180 | 22 | 2,31% | 9,57% |
| INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO | \$ 2.130.974.273 | 3 | 1,13% | 1,30% |
| COMANDO FAC | \$ 350.901.250 | 1 | 0,19% | 0,43% |
| DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | \$ 302.305.644 | 1 | 0,16% | 0,43% |
| Total, general | \$ 188.861.451.196 | 230 | 100,00% | 100,00% |

En relación con el top 20 de las entidades estatales que más contratan interventorías, se encontró que la mayoría pertenecen al nivel territorial (17 entidades) y tan solo (3 entidades) pertenecen al nivel nacional. La lista la encabeza el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR de la ciudad de Bogotá D.C., con una contratación de **\$62.413.439.669**.



Gráfica 6: Listado Top 20 Entidades Estatales que más contrataron interventorías en infraestructura social (Sector Cultura, Recreación y Deporte)

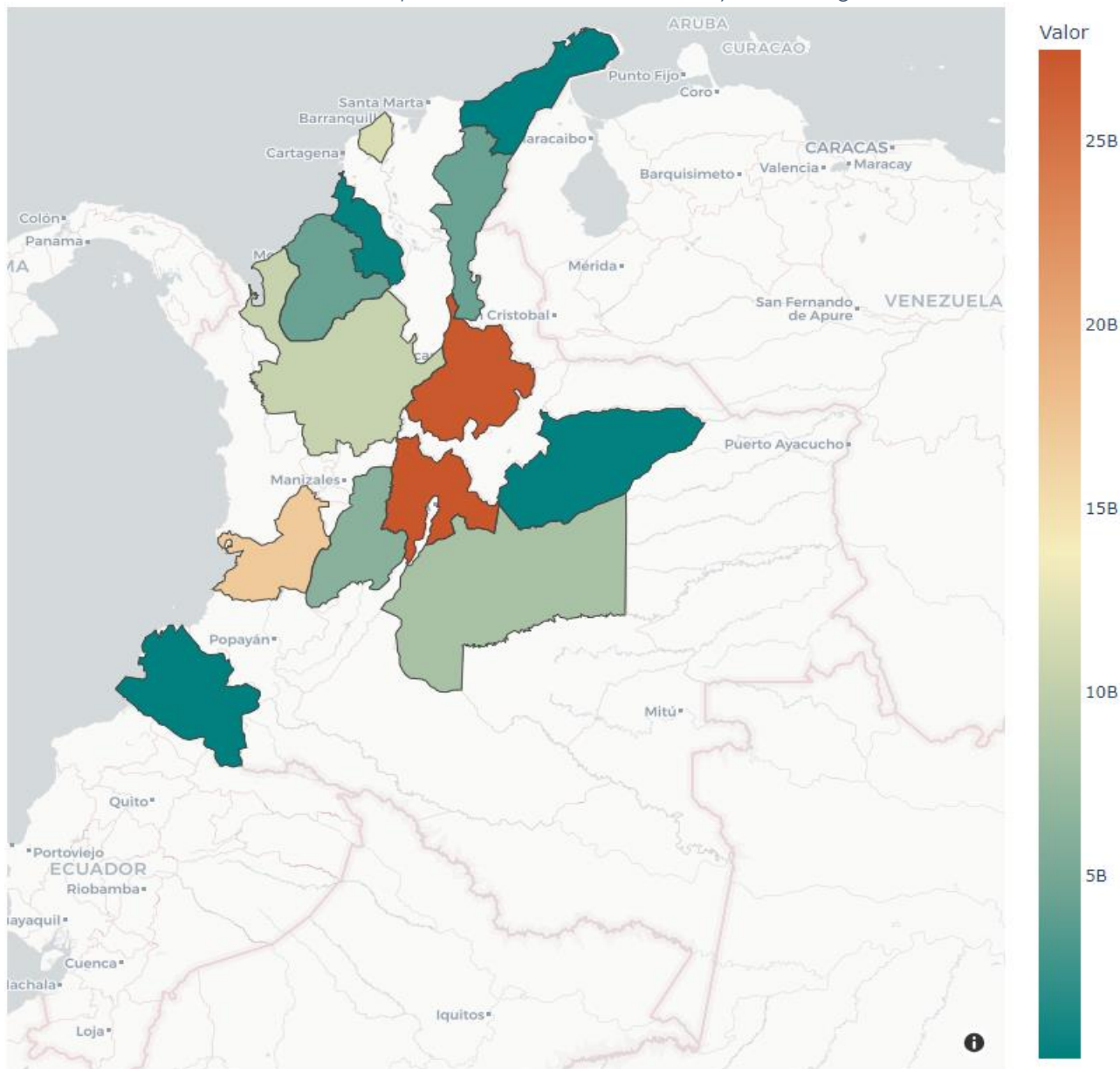


Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Por último, para efectos de conocer en qué regiones del país se han concentrado la mayor cantidad de contrataciones de este tipo de proyectos, mostramos la gráfica con el mapa de calor de los departamentos, incluyendo y excluyendo a Bogotá D.C., así:



Gráfica 7: Comportamiento contratación incluyendo a Bogotá



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

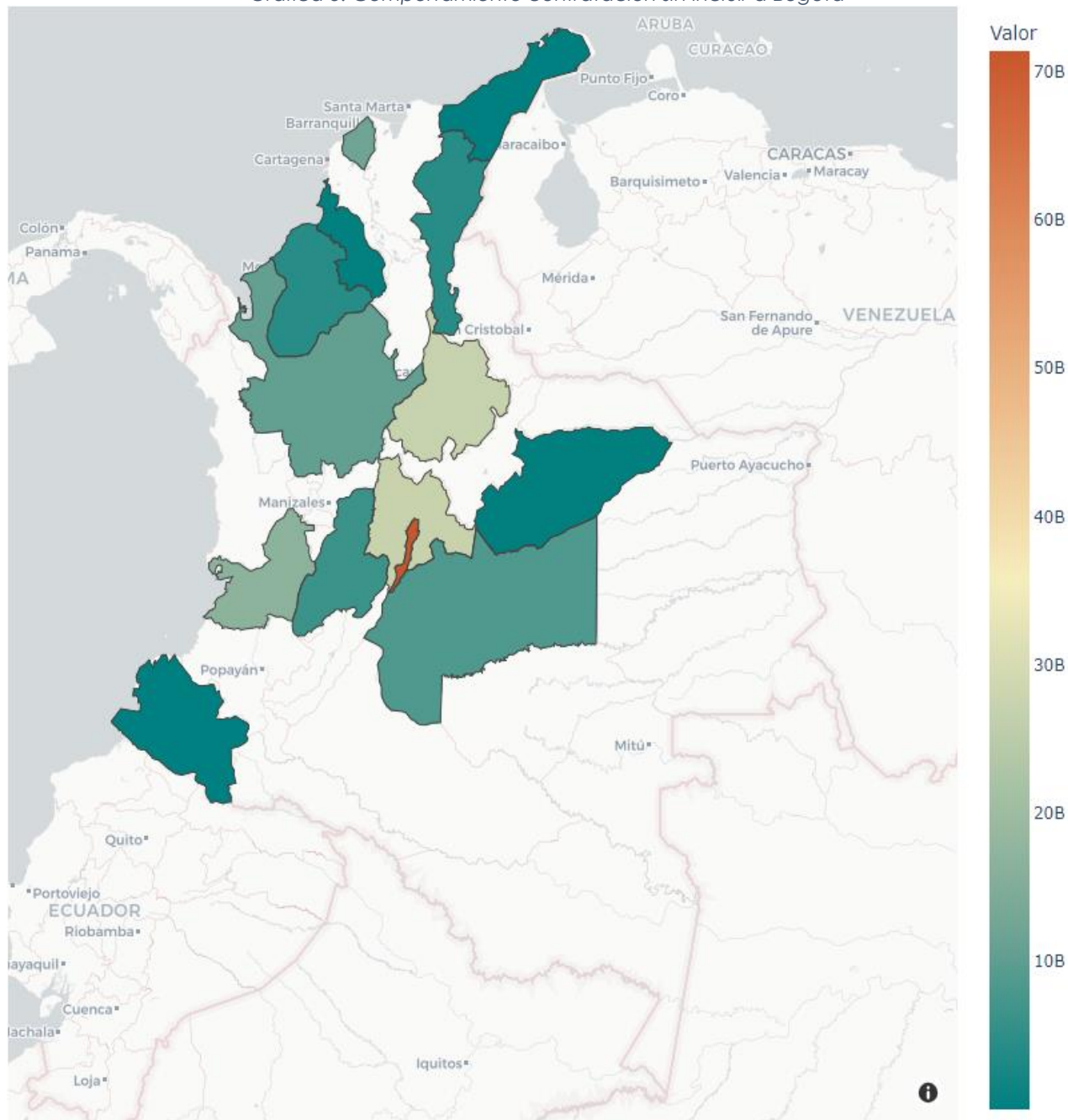


Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Gráfica 8: Comportamiento contratación sin incluir a Bogotá



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Sector Salud:

| Cantidad de contratos | Cantidad de Entidades | Valor contratado |
|-----------------------|-----------------------|------------------|
|-----------------------|-----------------------|------------------|



Departamento Nacional de Planeación - DNP

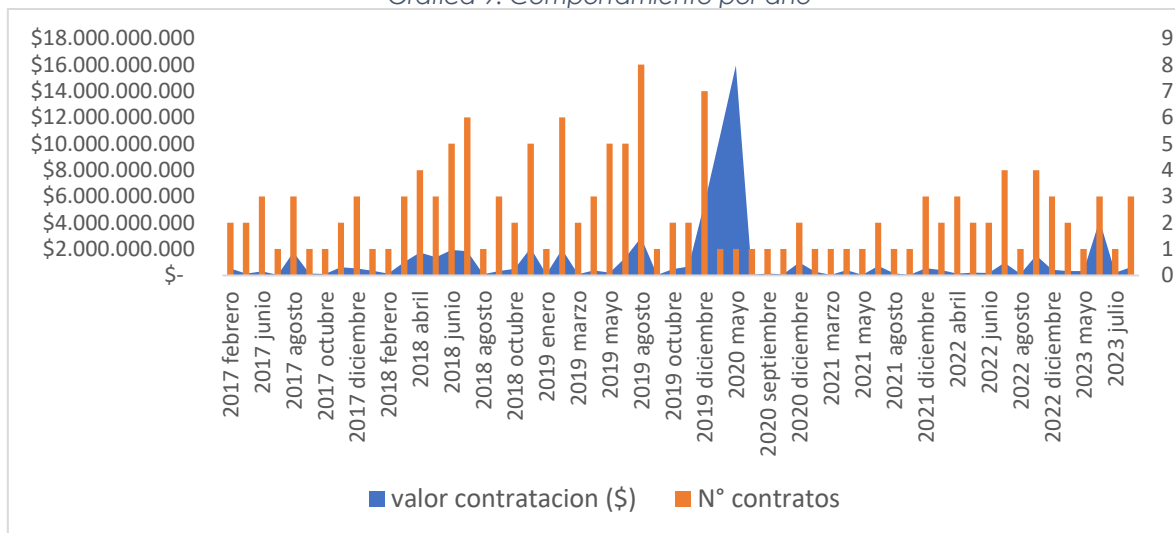
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
 Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

| | | |
|------------|------------|-------------------------|
| 143 | 119 | \$69.158.948.080 |
|------------|------------|-------------------------|

Gráfica 9: Comportamiento por año



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

El cuadro anterior muestra que, a través de 143 contratos, celebrados entre los años 2017 y agosto de 2023, 119 entidades estatales invirtieron **\$ 69.158.948.080** para contratar la interventoría en obras de infraestructura social en el sector salud.

Comportamiento por anualidad:

| Comportamiento Anual (2017 - 2023) | | | | |
|------------------------------------|--------------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Año | Valor Contratación (\$) | No. Contratos | Suma de Valor | Cuenta de ID_Contrato |
| 2023 | \$ 5.691.577.393 | 10 | 8,23% | 6,99% |
| 2022 | \$ 4.001.292.359 | 21 | 5,79% | 14,69% |
| 2021 | \$ 2.260.302.512 | 11 | 3,27% | 7,69% |
| 2020 | \$ 27.868.036.984 | 7 | 40,30% | 4,90% |
| 2019 | \$ 13.678.398.027 | 42 | 19,78% | 29,37% |
| 2018 | \$ 11.422.416.824 | 34 | 16,52% | 23,78% |
| 2017 | \$ 4.236.923.981 | 18 | 6,13% | 12,59% |
| Total, general | \$ 69.158.948.080 | 143 | 100,00% | 100,00% |

Con relación a la dinámica de la contratación por anualidad, se evidencia que el valor más alto corresponde al año 2020, por un valor de **\$ 27.868.036.984** con la celebración de 7 contratos. Una de las inversiones más importantes fue la realizada en el contrato: CONCURSO DE MÉRITOS Nro. 01 DE 2019 de la BOGOTÁ - SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS

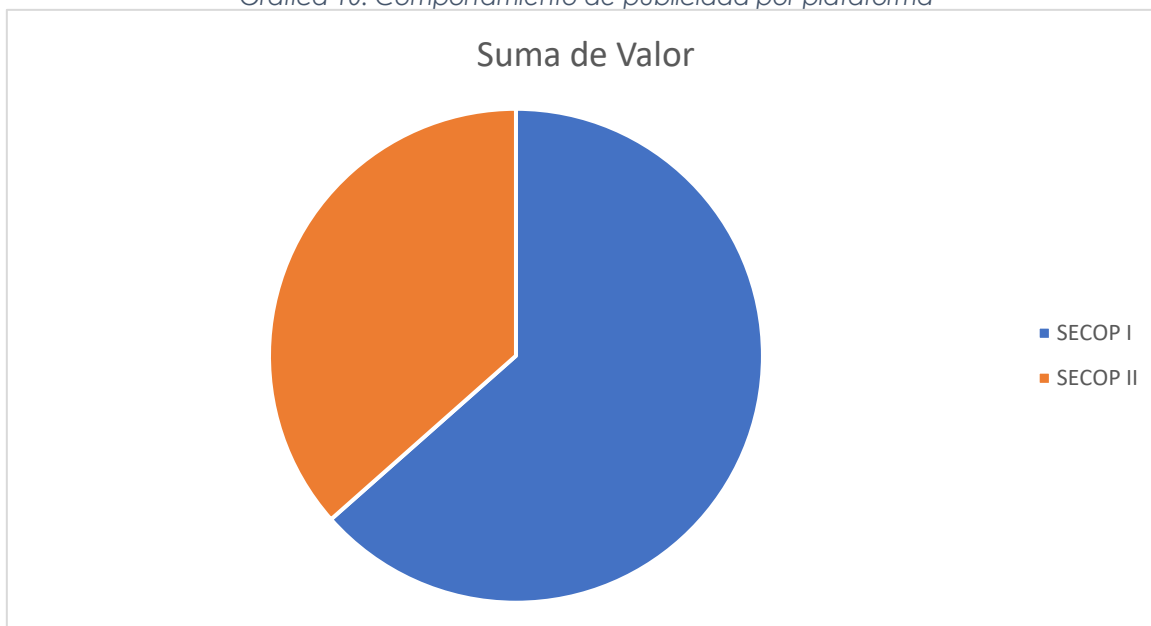


DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E. para llevar a cabo la contratación del interventor integral del contrato de obra para el diseño, construcción, dotación, puesta en marcha y operación de la nueva UHMES Santa Clara y CAPS del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios, por un valor de: **\$15.939.069.260**.

Comportamiento por plataforma:

| Contratos por plataforma SECOP | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Plataforma | Valor Contratación (\$) | No. Contratos | Suma de Valor | Cuenta de ID_Contrato |
| SECOP I | \$ 43.898.227.570 | 116 | 63,47% | 81,12% |
| SECOP II | \$ 25.260.720.510 | 27 | 36,53% | 18,88% |
| Total general | \$ 69.158.948.080 | 143 | 100,00% | 100,00% |

Gráfica 10: Comportamiento de publicidad por plataforma



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Sobre las plataformas mediante las cuales se han adelantado los contratos, encontramos que han sido tanto en SECOP I y II, en mayor proporción en SECOP I, teniendo en cuenta que, para las anualidades 2017, 2018 y 2019, aún no era obligaría la publicación de algunas entidades territoriales en el SECOP II.

Top 20 Entidades por Valor Contratado:

Top 20 Entidades por Valor Contratado



Departamento Nacional de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

| Etiquetas de fila | Valor Total | Cantidad de contratos | % Valor | % Contratos |
|---|-------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| BOGOTÁ SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E. | \$15.939.069.260 | 1 | 29,23% | 3,03% |
| FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD. | \$10.837.826.069 | 2 | 19,87% | 6,06% |
| ALCALDÍA MUNICIPIO DE APARTADO | \$ 3.540.398.750 | 1 | 6,49% | 3,03% |
| SENA | \$ 3.487.675.031 | 1 | 6,40% | 3,03% |
| SANTANDER GOBERNACIÓN | \$ 2.580.930.425 | 5 | 4,73% | 15,15% |
| CÓRDOBA GOBERNACIÓN | \$ 2.487.616.810 | 4 | 4,56% | 12,12% |
| CAUCA GOBERNACIÓN | \$ 2.135.483.193 | 2 | 3,92% | 6,06% |
| SANTANDER HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE GIRÓN | \$ 2.027.520.810 | 1 | 3,72% | 3,03% |
| CUNDINAMARCA ALCALDÍA MUNICIPIO DE MADRID | \$ 1.686.287.863 | 1 | 3,09% | 3,03% |
| QUINDÍO GOBERNACIÓN | \$ 1.428.003.550 | 1 | 2,62% | 3,03% |
| UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS. | \$ 1.186.071.494 | 2 | 2,17% | 6,06% |
| GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR | \$ 1.169.999.029 | 3 | 2,15% | 9,09% |
| CUNDINAMARCA ALCALDÍA MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ | \$ 1.020.726.972 | 2 | 1,87% | 6,06% |
| AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META AIM | \$ 932.747.685 | 1 | 1,71% | 3,03% |
| FONDO ADAPTACIÓN | \$ 891.702.117 | 1 | 1,64% | 3,03% |
| CÓRDOBA ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE TIERRALTA | \$ 730.848.603 | 1 | 1,34% | 3,03% |
| MAGDALENA ESE HOSPITAL FRAY LUIS DE LEÓN PLATO | \$ 646.195.714 | 1 | 1,18% | 3,03% |
| ANTIOQUIA ALCALDÍA MUNICIPIO DE APARTADÓ | \$ 624.000.000 | 1 | 1,14% | 3,03% |
| GOBIERNO DEPARTAMENTAL | \$ 599.531.520 | 1 | 1,10% | 3,03% |
| SUCRE ALCALDÍA MUNICIPIO DE SINCELEJO | \$ 582.395.958 | 1 | 1,07% | 3,03% |
| Total, general | \$54.535.030.853 | 33 | 100,00% | 100,00% |

En relación con el top 20 de las entidades estatales que más contratan interventorías, encontramos que la mayoría pertenecen al nivel territorial (18 entidades) y tan solo (2 entidades) pertenecen al nivel nacional. La lista la encabeza la SUBRED Integrada de



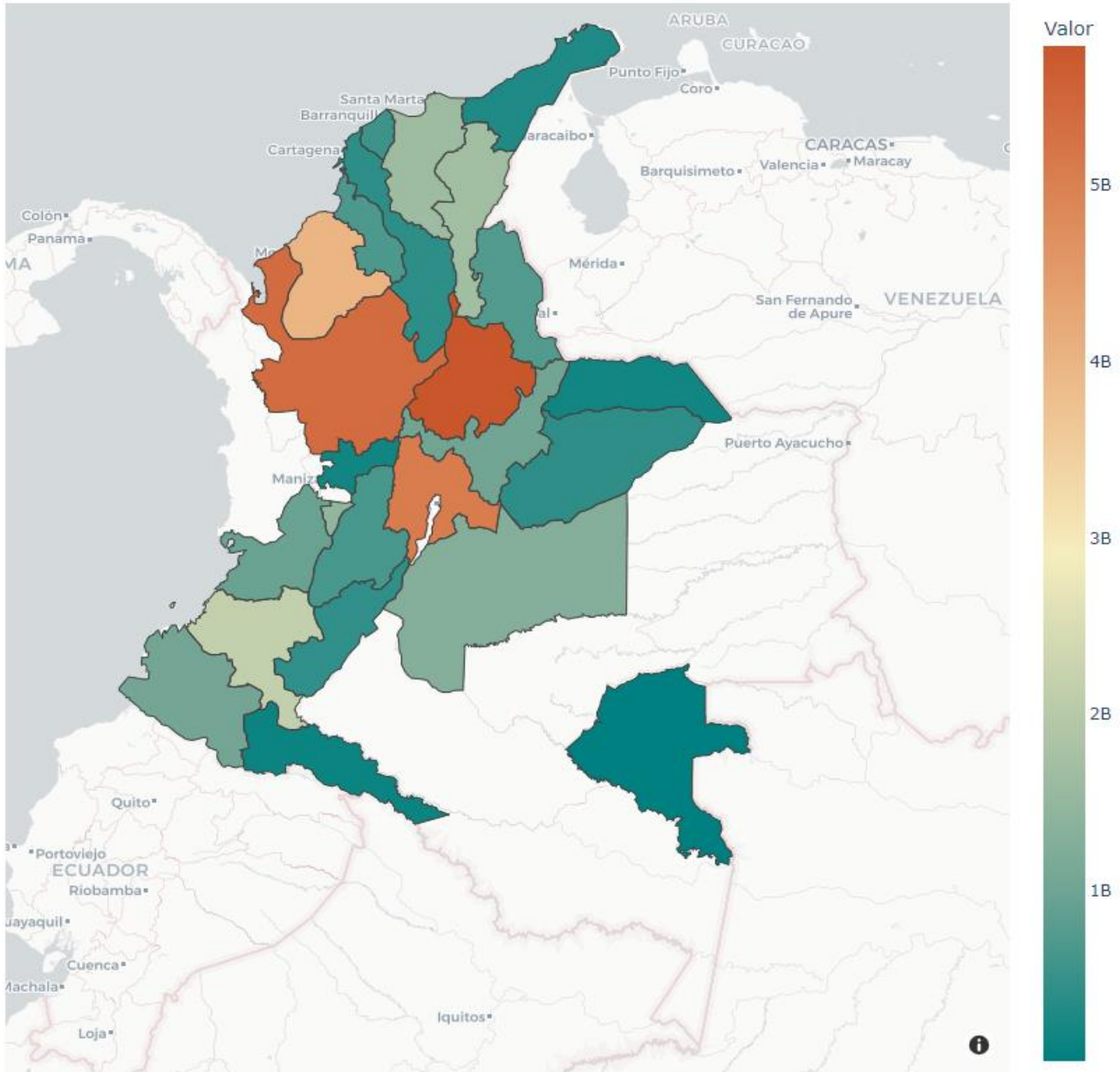
Servicios de Salud Centro Oriente ESE de la ciudad de Bogotá, con una contratación de **\$15.939.069.260**:

Gráfica 11: Listado Top 20 Entidades Estatales que más contrataron interventorías en infraestructura social (Sector Salud) Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

En consecuencia, para efectos de conocer en qué regiones del país se ha concentrado la mayor cantidad de contrataciones de este tipo de proyectos, mostramos la gráfica con el mapa de calor de los departamentos, incluyendo y excluyendo a Bogotá D.C., así:

Gráfica 12: Comportamiento contratación incluyendo a Bogotá D.C

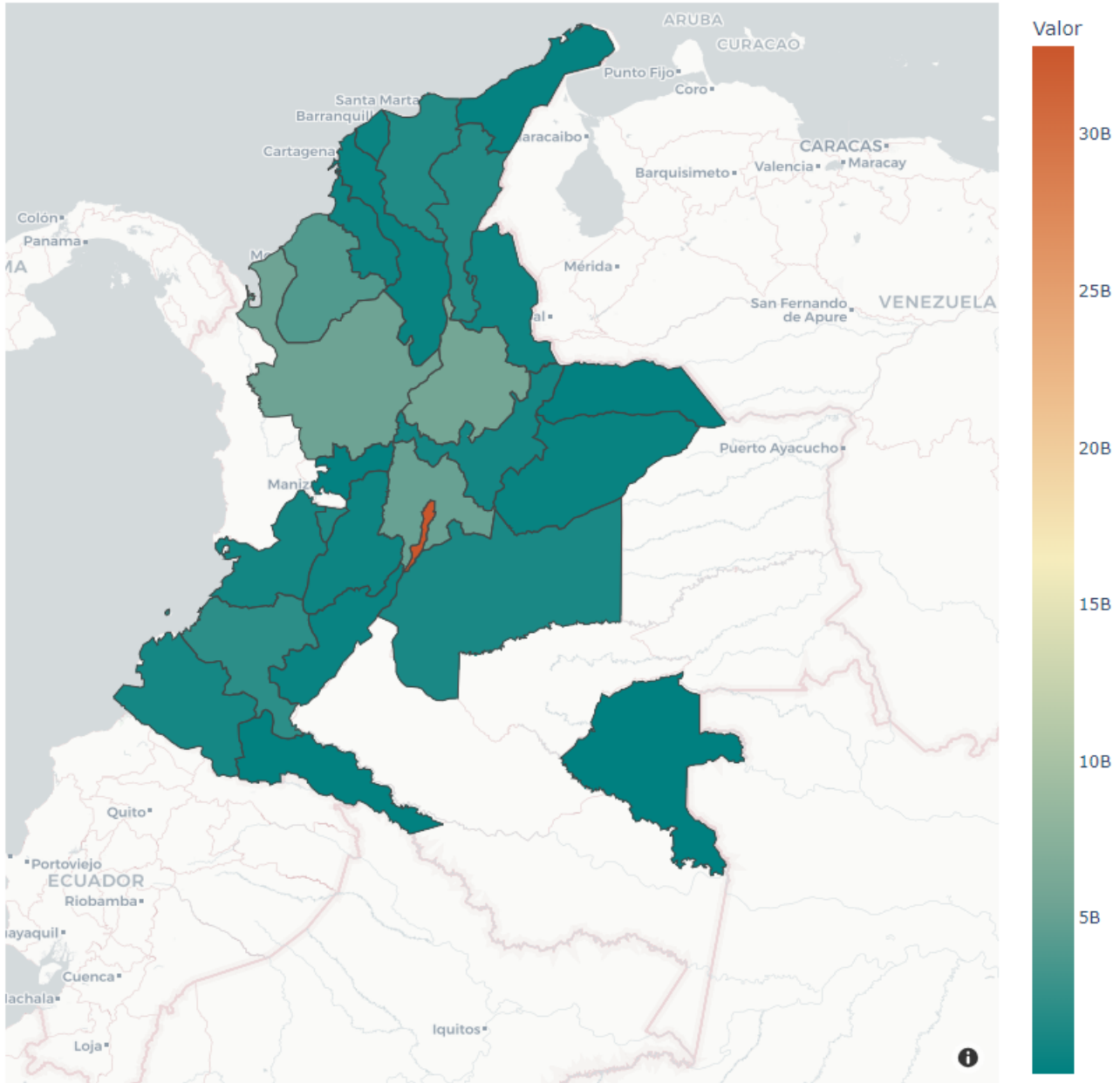




Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE



Gráfica 13: Comportamiento contratación sin incluir a Bogotá D.C



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Sector Educación:

| Cantidad de contratos | Cantidad de Entidades | Valor contratado |
|-----------------------|-----------------------|------------------|
|-----------------------|-----------------------|------------------|



Departamento Nacional de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
 Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



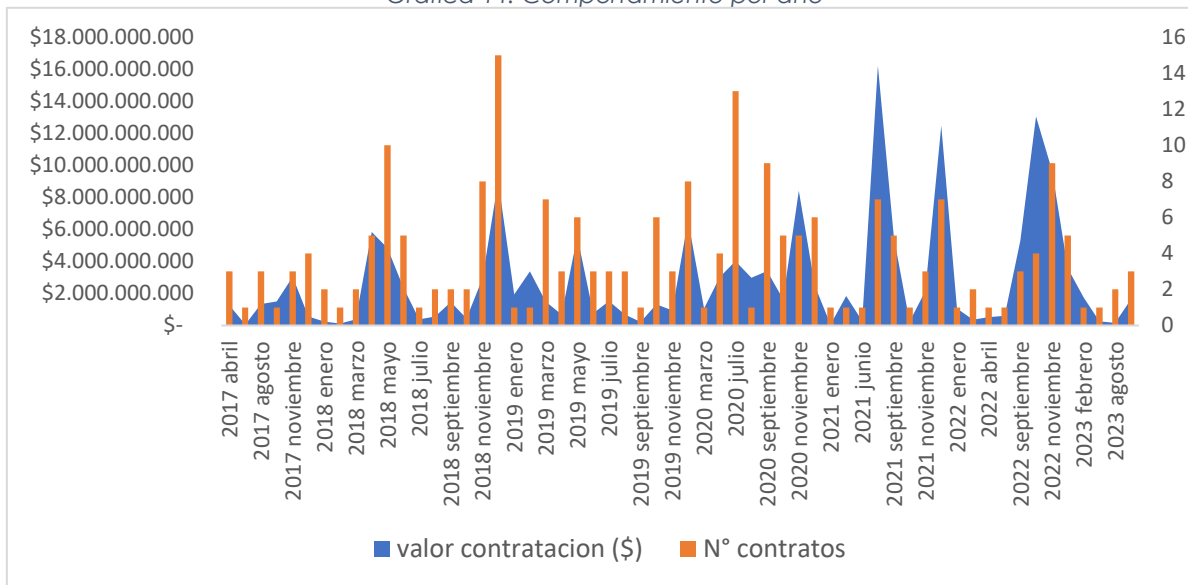
WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

218

23

\$165.047.683.939

Gráfica 14: Comportamiento por año



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

El cuadro anterior muestra que, mediante un total de 218 contratos, celebrados desde el año 2017 y agosto del año 2023, 23 Entidades Estatales invirtieron **\$ 165.047.683.939**, para contratar la interventoría en obras de infraestructura social en el sector educación.

Comportamiento por anualidad:

| Comportamiento Anual (2017 - 2023) | | | | |
|------------------------------------|---------------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Año | Valor Contratación (\$) | No. Contratos | Suma de Valor | Cuenta de ID_Contrato |
| 2023 | \$ 3.792.712.879 | 7 | 2,30% | 3,21% |
| 2022 | \$ 34.117.245.226 | 26 | 20,67% | 11,93% |
| 2021 | \$ 38.754.166.772 | 26 | 23,48% | 11,93% |
| 2020 | \$ 27.004.015.825 | 44 | 16,36% | 20,18% |
| 2019 | \$ 25.035.640.300 | 45 | 15,17% | 20,64% |
| 2018 | \$ 28.599.552.115 | 55 | 17,33% | 25,23% |
| 2017 | \$ 7.744.350.823 | 15 | 4,69% | 6,88% |
| Total, general | \$ 165.047.683.939 | 218 | 100,00% | 100,00% |



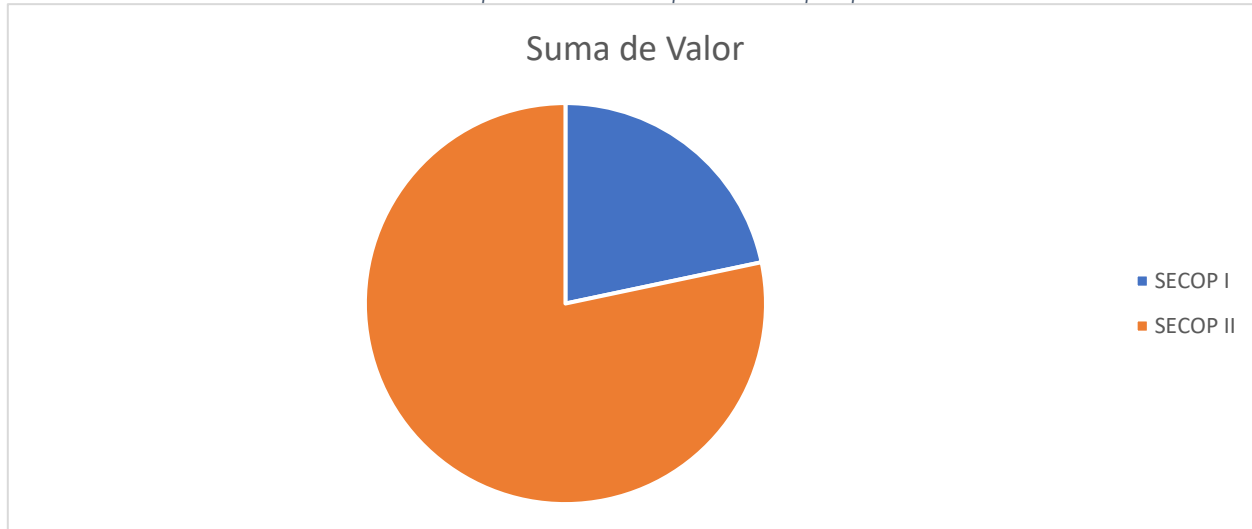


Con relación a la dinámica de la contratación por anualidad, se evidencia que el valor más alto fue el correspondiente al año 2021, con \$38.754.166.772, con la celebración de 26 contratos. Además, se observa que el valor invertido en la contratación por anualidad ha ido en aumento. Por ejemplo, en el año 2017, el valor de los contratos con dicho objeto era de \$7.744.350.823, mientras que para la vigencia 2021 ascendió a \$38.754.166.772. Lo anterior indica que el valor de las interventorías ha experimentado un aumento del 400%.

Comportamiento por plataforma:

| Contratos publicados en el SECOP | | | | |
|----------------------------------|---------------------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Plataforma | Valor Contratación (\$) | No. Contratos | Suma de Valor | Cuenta de ID_Contrato |
| SECOP I | \$ 35.803.550.332 | 63 | 21,69% | 28,90% |
| SECOP II | \$ 129.244.133.607 | 155 | 78,31% | 71,10% |
| Total, general | \$ 165.047.683.939 | 218 | 100,00% | 100,00% |

Gráfica 15: Comportamiento de publicidad por plataforma



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Sobre las plataformas mediante las cuales se han adelantado los Procesos de Contratación, se encuentra que han sido tanto en SECOP I II, en mayor proporción en la



segunda plataforma, dada la obligatoriedad progresiva del uso y publicación en esta por parte de Entidades Estatales.

Top 20 Entidades por Valor Contratado:

| Top 20 Entidades por Valor Contratado | | | | |
|--|---------------------------|------------------------------|----------------|--------------------|
| Etiquetas de fila | Valor Total | Cantidad de contratos | % Valor | % Contratos |
| SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO | \$ 72.365.371.992 | 89 | 43,89% | 41,40% |
| SENA DIRECCIÓN GENERAL Dirección Jurídica | \$ 13.847.096.552 | 11 | 8,40% | 5,12% |
| GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR | \$ 11.861.851.057 | 3 | 7,19% | 1,40% |
| INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (SEDE NACIONAL) | \$ 6.665.872.096 | 19 | 4,04% | 8,84% |
| COMANDO FAC | \$ 5.865.693.714 | 10 | 3,56% | 4,65% |
| VAUPÉS GOBERNACIÓN | \$ 5.413.551.396 | 11 | 3,28% | 5,12% |
| (Secretaría Distrital de Integración Social) | \$ 5.203.951.325 | 8 | 3,16% | 3,72% |
| CUNDINAMARCA ALCALDÍA MUNICIPIO DE CHÍA | \$ 4.370.618.601 | 3 | 2,65% | 1,40% |
| CUNDINAMARCA-ALCALDIA MUNICIPIO MOSQUERA | \$ 4.102.849.449 | 1 | 2,49% | 0,47% |
| HUILA GOBERNACIÓN | \$ 3.948.422.544 | 3 | 2,39% | 1,40% |
| MINISTERIO DEL DEPORTE | \$ 3.698.272.533 | 3 | 2,24% | 1,40% |
| ATLÁNTICO GOBERNACIÓN | \$ 3.672.369.890 | 3 | 2,23% | 1,40% |
| ATLÁNTICO ALCALDÍA DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO BARRANQUILLA | \$ 3.636.446.030 | 3 | 2,21% | 1,40% |
| META ALCALDÍA MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN | \$ 3.169.634.559 | 8 | 1,92% | 3,72% |
| SANTANDER ALCALDÍA MUNICIPIO DE BUCARAMANGA | \$ 3.154.888.792 | 6 | 1,91% | 2,79% |
| DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | \$ 3.101.528.698 | 2 | 1,88% | 0,93% |
| EJÉRCITO NACIONAL | \$ 2.931.819.840 | 3 | 1,78% | 1,40% |
| CASANARE GOBERNACIÓN | \$ 2.871.457.685 | 12 | 1,74% | 5,58% |
| MUNICIPIO DE NEIVA | \$ 2.531.646.191 | 9 | 1,54% | 4,19% |
| META ALCALDÍA MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA | \$ 2.481.099.045 | 8 | 1,50% | 3,72% |
| Total, general | \$ 164.894.441.989 | 215 | 100,00% | 100,00% |

En relación con el top 20 de las entidades estatales que más contratan interventorías, se encuentra que la mayoría pertenecen al nivel territorial (15 entidades) y tan solo 5



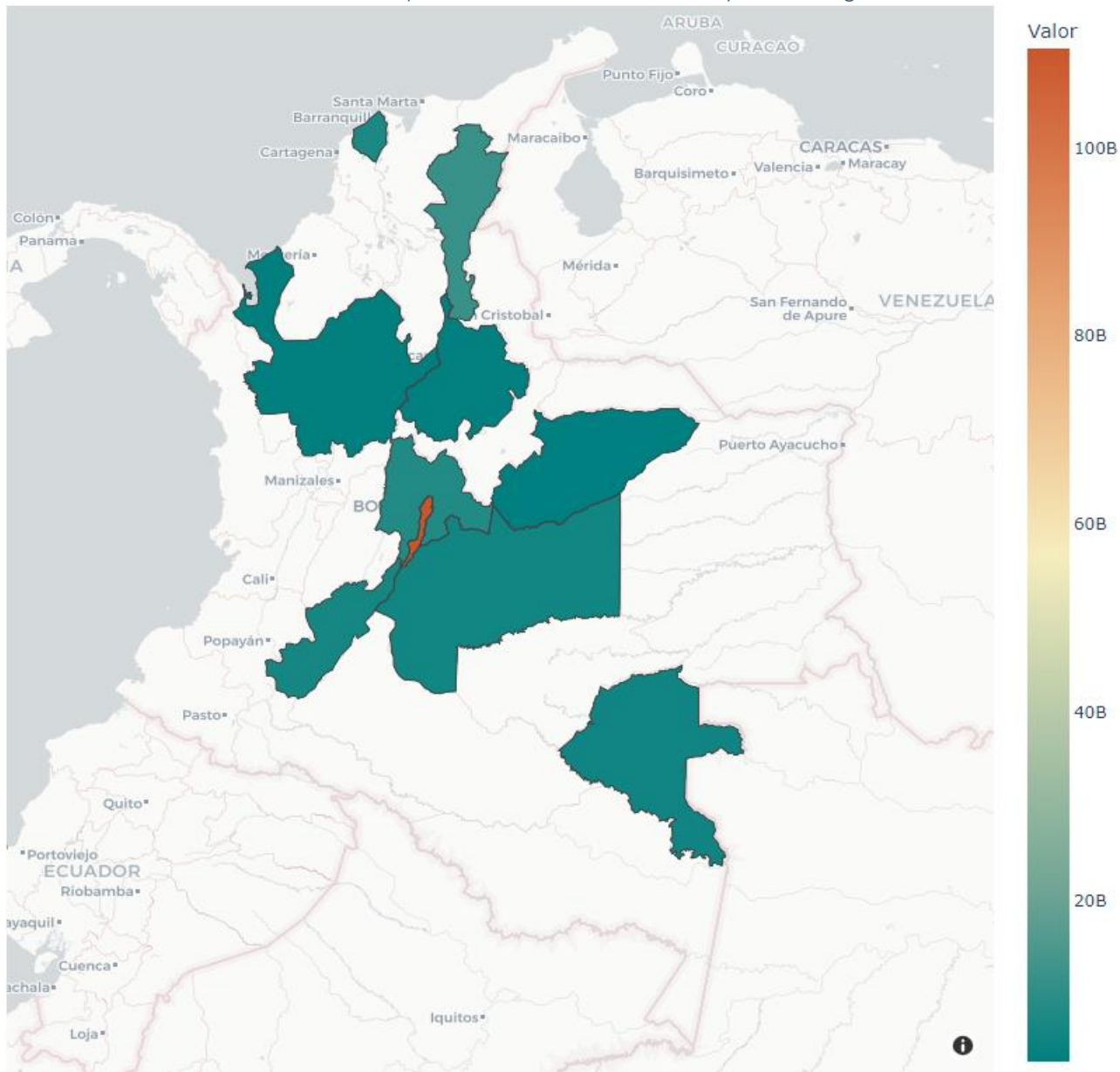
entidades pertenecen al nivel nacional. La lista la encabeza la Secretaría de Educación del Distrito, con una contratación de **\$72.365.371.992**:

Gráfica 16: Listado Top 20 Entidades Estatales que más contrataron interventorías en infraestructura social (Sector Educación) Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

Por último, para efectos de conocer en qué regiones del país se han concentrado la mayor cantidad de contrataciones de este tipo de proyectos, se muestra la gráfica con el mapa de calor de los departamentos, incluyendo y excluyendo a Bogotá D.C., así:



Gráfica 17: Comportamiento contratación incluyendo a Bogotá



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

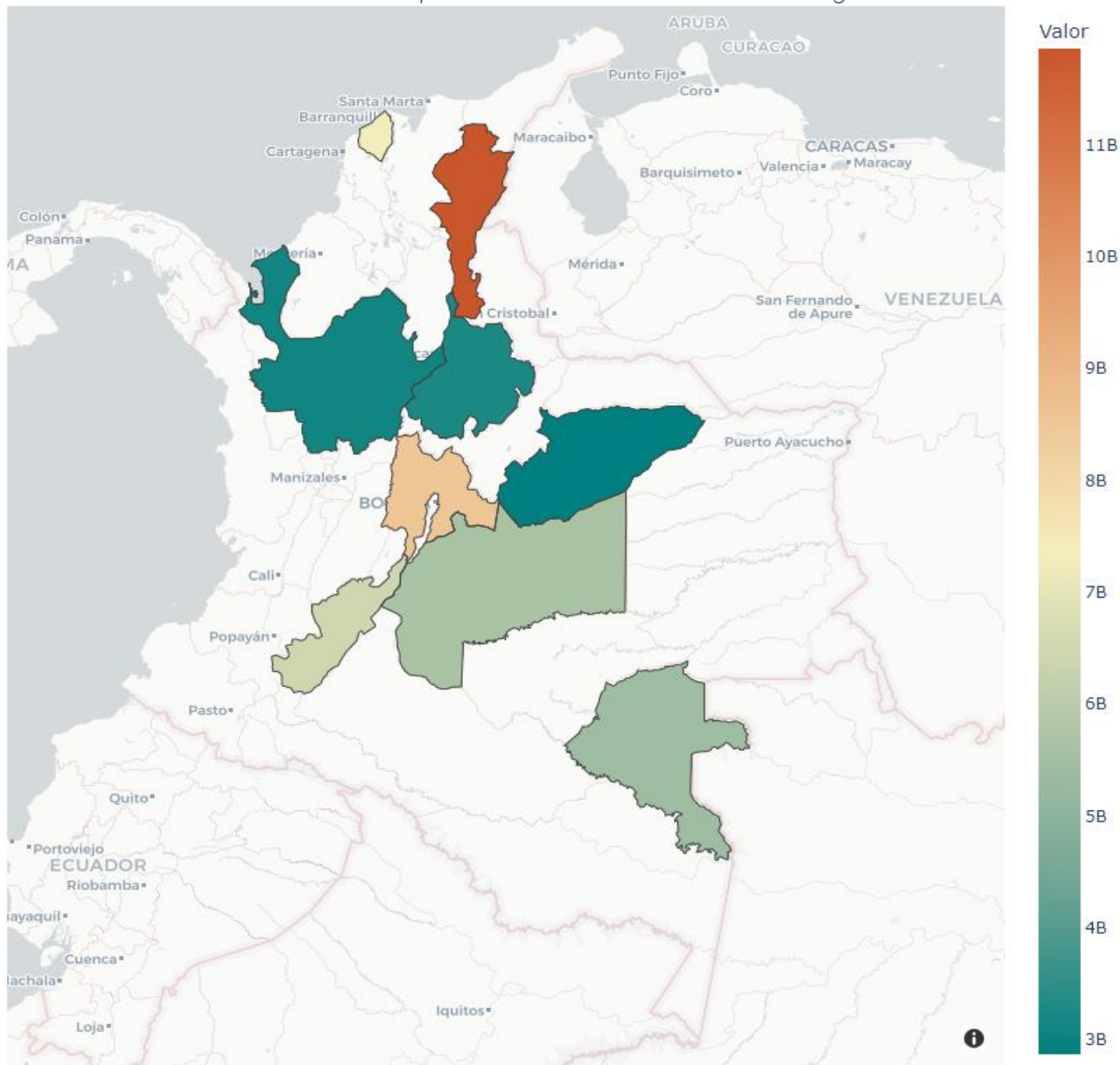


Departamento Nacional
 de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
 Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Gráfica 18: Comportamiento contratación sin incluir a Bogotá



Fuente: Documento: "Análisis Final" Subdirección EMAE

b) La necesidad de incrementar la concurrencia de proponentes en un procedimiento de selección



Departamento Nacional de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
 Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

De conformidad con los datos publicados en el SECOP II², desde el año 2017 hasta agosto de 2023, los procesos adelantados a través de la modalidad de concurso de méritos abiertos para la interventoría de los procesos de obra pública de infraestructura social son 300, sin perjuicio de los demás procesos que no están publicados en esta plataforma. De estos procesos, dichas entidades celebraron **36** contratos en los cuales solo se presentó un único oferente. A continuación, se representan estos datos:

| Porcentaje de contratos de interventoría de obra pública de infraestructura social (Concurso de méritos) con único oferente | | |
|--|------------------------------|----|
| Total, contratos interventoría 2017 - agosto 2023 | Contratos con único oferente | % |
| 300 | 36 | 12 |

En este caso, se demuestra que en los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura social existe un porcentaje considerable de procesos en los cuales solo se presentó un único oferente, situación que evidencia una afectación a la pluralidad que debe primar en los procesos de contratación. Es importante recordar que en los procesos de contratación debe prevalecer la selección objetiva y permitir que el mayor número de oferentes se presenten a los procesos, para seleccionar la oferta más favorable a los intereses de la entidad. A continuación, se pone de presente la relación de la cantidad de oferentes por sector:

| Sector | Cantidad de contratos con único oferente | Porcentaje | Cantidad de contratos con 2 oferentes | Porcentaje | Cantidad de contratos con 3 oferentes o más |
|-------------------------------|--|------------|---------------------------------------|------------|---|
| Cultura, Recreación y Deporte | 18 | 15,13% | 9 | 7,56% | 92 |
| Salud | 12 | 44,44% | 4 | 14,81% | 11 |
| Educación | 6 | 3,90% | 2 | 1,30% | 154 |

- c) La conveniencia desde la perspectiva del eje transformacional de Seguridad Humana y Justicia Social del Plan Nacional de Desarrollo, en razón al plan de inversiones y presupuestos plurianuales en ese sector

En concordancia con los compromisos establecidos en el Acuerdo y las prioridades definidas en el PND 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida", la transformación en la que se identifica mayor presupuesto es Seguridad humana y justicia social (**63,7%** de los recursos) que comprende las inversiones en *salud, educación, primera infancia, deporte* entre otros; seguida de derecho humano a la alimentación (9,2%) que da cuenta entre

² Procesos de selección de concurso de méritos abierto para la interventoría de obra pública de infraestructura social en el SECOP II de 1 de enero de 2017 a 31 de agosto de 2023.



otras inversiones, de las relacionadas con desarrollo del sector agropecuario, y la producción de alimentos en el país.

Ante ese panorama, y de conformidad con los datos estadísticos del comportamiento anual en donde se encontró que la inversión en obras de infraestructura social está en constante aumento, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente encuentra oportuno y conveniente que las entidades estatales sometidas al EGCAP tengan a disposición, no solo los documentos tipo para adelantar Procesos de Contratación mediante la modalidad de licitación pública para obras de infraestructura social en los sectores de salud, educación y cultura, recreación y deporte vigentes a la fecha, sino que se adopten los documentos tipo para adelantar las interventorías de las obras de dicha infraestructura a través de la modalidad de concurso de méritos abierto. De tal manera, que los recursos dirigidos al eje transversal sean invertidos con mayor eficiencia y transparencia.

2.2. Razones de oportunidad y conveniencia técnicas de acuerdo con el muestreo (414 contratos).

Con el propósito de conocer el panorama actual de la contratación de las interventorías en obras de infraestructura social, el grupo interno de trabajo de Documentos Tipo realizó una revisión pormenorizada de 414 contratos. A partir de esta revisión, se elaboraron diferentes análisis de tipo técnico y financiero que permitieron obtener datos relevantes. Se consideraron contratos celebrados por entidades estatales de diferente naturaleza jurídica, en varios departamentos y municipios del país y por diferentes cuantías, abarcando los tres sectores: salud, cultura, recreación y deporte, y educación. Todo esto se llevó a cabo en el marco de la etapa preliminar de investigación del gasto histórico de las entidades estatales, con el objetivo de tener elementos claros de debate y juicio para la estructuración del nuevo documento tipo.

La muestra de 414 contratos se divide por sector, así:

- **Cultura, Recreación y Deporte:** 187 procesos por valor de \$150.030.319.834
- **Educación:** 123 procesos por valor de \$126.126.617.398
- **Salud:** 104 procesos por valor de \$56.923.905.415.

La metodología aplicada consistió en identificar cada contrato y separarlos por cuantía, para así comprender, de la mejor manera posible, la realidad de cómo se estructuraron las condiciones de escogencia del contratista:

| Muestra de contratos por cuantía | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------|
| Cuantía | Cantidad de contratos | Valor |



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRAS.GOV.CO

| | | |
|-------------------------|-----|--------------------|
| Menores a 100 SMMLV | 63 | \$ 3.660.794.060 |
| Entre 101 y 500 SMMLV | 183 | \$ 42.106.663.603 |
| Entre 501 y 1000 SMMLV | 42 | \$ 30.382.872.010 |
| Entre 1001 y 4000 SMMLV | 112 | \$ 177.315.217.746 |
| mayores a 4.001 SMMLV | 14 | \$ 79.615.295.228 |

De igual manera, las contrataciones de interventorías en infraestructura social tuvieron el siguiente comportamiento por vigencia:

| Muestra de contratos por vigencia | | |
|--|------------------------------|-------------------|
| Anualidad | Cantidad de contratos | Valor |
| 2016 | 2 | \$ 5.151.086.518 |
| 2017 | 42 | \$ 11.128.963.979 |
| 2018 | 103 | \$ 71.310.790.487 |
| 2019 | 112 | \$ 79.431.170.116 |
| 2020 | 31 | \$ 27.552.546.265 |
| 2021 | 52 | \$ 50.484.832.189 |
| 2022 | 58 | \$ 76.601.358.219 |
| 2023 - agosto | 14 | \$ 11.420.094.874 |

A continuación, se exponen los hallazgos más representativos:

1. Se identifica que el mayor volumen de procesos adelantados, en los que el objeto del contrato correspondía a interventoría de obra en infraestructura social, fueron los celebrados dentro del grupo de contratos con cuantía de 101 a 500. Además, la mayor inversión de recursos públicos se encuentra dentro del grupo de contratos con cuantía entre 1001 y 4000 SMMLV, por un valor de \$ 177.315.217.746.
2. Por otro lado, las anualidades en las cuales se celebraron contratos 2018 y 2019 correspondió a las de volúmenes más altos de procesos y de inversión.
3. En relación con el aval de las ofertas, se encontró que en cerca de un 84% de los procesos analizados se solicitó el aval. En la mayoría de estos procesos se encontró el aval provino de Ingenieros Civiles en un 95%, y, el 5% restante, correspondió a otros profesionales como Arquitectos, Ingenieros, Ingenieros Electricistas, entre otras.
4. En lo concerniente a la cláusula de forma de pago: En la mayoría de los Procesos de Contratación se encontraron las siguientes particularidades:



- a. Se encontraron 281 procesos, en donde se estipuló el pago contra el avance de la obra ejecutada, es decir, aproximadamente el 68% de los procesos:
 - i. Cultura: 134 procesos (72%)
 - ii. Educación: 105 procesos (85%)
 - iii. Salud: 42 procesos (40%).
 - b. Pago contra las actividades pactadas en el contrato de interventoría.
5. Anticipo o pago anticipado: se encontraron 81 procesos que contemplan estos pagos, es decir, aproximadamente el 20% de los procesos:
- a. Cultura: 26 procesos (14%)
 - b. Educación: 26 procesos (21%)
 - c. Salud: 29 procesos (28%).

En este sentido, en la mayoría de los procesos no se estipula cláusula de anticipo o pago anticipado.

6. Experiencia específica: del análisis realizado se evidencia, que las Entidades contratantes solicitan, de manera preponderante, acreditar experiencia específica.
7. Acreditación de Profesionales: en la revisión de los contratos fue posible identificar los perfiles predominantes que fueron solicitados por las Entidades Estatales. Este hallazgo es un insumo clave para la estructuración de la matriz 4 del Documento Base, toda vez que se evidencia el requerimiento de i) director de interventoría, ii) residente de interventoría, iii) especialistas específicos, según la necesidad del proyecto, iv) profesional ambiental, v) profesional social, vi) profesional administrativo y vii) profesional en seguridad industrial y seguridad en el trabajo.
8. Capacidad financiera: con la muestra de 720 empresas del sector objeto de estudio, se realizó un análisis a partir de la información financiera y se elaboró la propuesta que se encuentra sustentada en el documento denominado "*Propuesta indicadores de capacidad financiera y organizacional – interventoría para proyectos de infraestructura social*".

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 EGCAP.

En la Gaceta del Congreso Nro. 733 de 2018 se indica que la justificación de expedir la Ley 2022 de 2020 es garantizar la uniformidad dentro de la universalidad de la contratación estatal, garantizando no solo la seguridad jurídica, sino las reglas de la ética y la moralidad administrativa, mediante una lucha y una posición frontal contra la corrupción que se presenta en nuestro país. Estos documentos tipo además facilitan el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios involucrados en la contratación.

En el mismo sentido, señala que los beneficios de estos documentos tipo son: i) la reducción en el tiempo que requieren las entidades en la elaboración de los documentos de los procedimientos de selección, ii) permite a los proponentes conocer las condiciones generales de forma anticipada y los requisitos que deben cumplir, iii) promueve la transparencia de los procesos, y finalmente, iv) tiene cláusulas diseñadas para incentivar la libre competencia y participación de la mayor cantidad posible de oferentes en los procesos de contratación.

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.

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 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».

3.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional³ y el Consejo de Estado⁴ coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el presidente de la República y que en Colombia rige un «sistema difuso» de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

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

³ Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Sierra Porto.

⁴ 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.



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 respectiva⁵;

Finalidad: tiene que ver con el contenido material de los actos que se dictan 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 Constitución⁶.

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 subreglas⁷ 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 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.



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.

3.3. 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, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general⁸». 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 se entienda disminuida la potestad reglamentaria del presidente de la República⁹.

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

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ 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.





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 Planeación¹⁰, 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 de la gestión contractual pública». 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»¹¹.

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:

¹⁰ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.



«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 *expuestos*»¹².

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: 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»¹².

Conviene reiterar que, conforme con lo manifestado por el Consejo de Estado¹³, 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

¹²Ibidem.

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.



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 República) (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, 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 para los pliegos de condiciones de los procesos de interventoría para las obras públicas de infraestructura social que se adelanten por la modalidad de concurso de méritos, con el fin de que CCE, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites establecidos por el legislador y acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad, potestad que fue asignada directamente por el legislador.

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 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.

3.4. 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 adoptar los documentos tipo. Las secciones 2.1, 2.2 y 2.3 del presente texto incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia de esta Agencia para implementar y desarrollar los documentos tipo.

Para destacar, la Corte Constitucional, en la sentencia C-119 de 2020, señala que la adopción de los documentos tipo no afecta la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto, en el documento tipo adoptado por la Agencia, se aclara que, en determinados aspectos, en especial aquellos incluidos en sombreados y corchetes, las entidades definirán la forma de su regulación de acuerdo con sus intereses y necesidades. De este modo, la adopción de este documento tipo no afecta la autonomía de las entidades territoriales y, además, está acorde a los lineamientos previstos por la Corte Constitucional en el mencionado fallo jurisprudencia.

3.5. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, se encuentra vigente desde el 22 de julio de 2020.

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

El acto que se expide no deroga, modifica, subroga, adiciona o sustituye ninguna disposición vigente.

3.7. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición del acto

3.7.1. Obligatoriedad de los documentos tipo





El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública 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 (...)».

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.

3.7.2. Autonomía de las entidades territoriales

Pese a que los documentos tipo tienen un contenido definido, las entidades que los apliquen tienen la posibilidad de adaptar parcialmente su contenido, de acuerdo con la autorización que se establece en el propio documento tipo, de manera que las entidades estatales al completar los aspectos que son susceptibles de modificación deben reconocer 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 reglamentario 1082 de 2015 que, siendo una norma expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de la función determinada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, resulta ser vinculante para las entidades territoriales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha mencionado: «[...] 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"». Además, en el último pronunciamiento del Alto Tribunal Constitucional, en la sentencia C-119 de 2020, al estudiar el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, se reiteró que la adopción de documentos tipo no afecta la autonomía de las autoridades territoriales.

3.8. 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, la obligatoriedad se daría a partir del 15 de abril de



2024. En tal sentido, el siguiente es el cronograma establecido para los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social:

| Nombre Hito | Detalle Hito | Fecha Inicio | Fecha Fin |
|--|--|--------------|------------|
| 1. Investigación preliminar del documento tipo de interventoría de infraestructura social | Análisis de la información de los pliegos de condiciones relacionados con el sector de infraestructura social, especialmente bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar proyectos de interventoría de obra pública. | 15/08/2023 | 14/09/2023 |
| 2. Estructuración de componente técnico y jurídico de estos documentos tipo | Estructurar la primera versión de los documentos tipo de interventoría de infraestructura social, de acuerdo con los insumos de los procesos publicados en el SECOP I y II. Estructurar la primera versión. | 15/09/2023 | 2/10/2023 |
| 3. Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa-soporte técnico que justifica la adopción del documento tipo | Estructurar la memoria justificativa y la resolución a partir de la cual se justifica la necesidad de adoptar los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social | 3/10/2023 | 18/10/2023 |
| 4. Instalación de mesas de 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 del documento tipo de interventoría de infraestructura social | 27/10/2023 | 3/11/2023 |
| 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 a la par de los documentos tipo de interventoría de infraestructura social | 7/11/2023 | 17/11/2023 |



| | | | |
|--|---|------------|------------|
| 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, iii) memoria justificativa | 20/11/2023 | 30/12/2023 |
| 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 la posible afectación a la libre competencia. | 01/12/2023 | 18/12/2023 |
| 8. Revisión de los comentarios y ajustes al Documento Tipo | Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes a los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social | 19/12/2023 | 28/12/2023 |
| 9. Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- a partir de la cual se adopta el documento tipo de interventoría de infraestructura social | Publicación de acto administrativo de CCE y los Anexos de Resolución | 28/12/2023 | 29/12/2023 |
| 10. Implementación de los documentos tipo | Fecha en la cual se implementarán los Documentos Tipo. | 15/04/2024 | |

3.9. Estructura de la Resolución

La Resolución contiene cinco (5) artículos. Teniendo en cuenta el tema sobre el cual recaen los documentos tipo. El artículo 1, dispone que el objeto de la resolución es adoptar los Documentos Tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura recreación y deporte.

Por su parte, el artículo 2 establece que los documentos tipo para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura recreación y deporte, contiene parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, contiene el listado de documentos que los conforman y reitera la obligación de



adaptarlos al SECOP, siempre que las condiciones técnicas de las entidades permitan hacer uso de la mencionada plataforma transaccional.

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 lo regulado en los documentos tipo, y, por tanto, se dispone que las entidades estatales solo podrán modificar los documentos en los aspectos que les sean permitidos.

Así mismo, el artículo 4 exige que, cuando existan obras, bienes y servicios adicionales de la obra pública de infraestructura social, la Entidad Estatal deberá aplicar los Documentos Tipo adoptados para el sector, estableciendo los parámetros cuando requiera experiencia adicional para evaluar la idoneidad en actividades ajenas a las contempladas en la Matriz 1 – Experiencia. En ese sentido, se acoge la sugerencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, con la inclusión de las definiciones de “obras, bienes o servicios adicionales” y lo que se deberá entender por “experiencia adicional”, adicionando los párrafos 1, 2 y 3 del respectivo artículo 4.

Por último, el artículo 5 fija el término a partir del cual regirán estos documentos tipo, fecha que fue definida en coordinación con las entidades técnicas o especializadas en esta materia en la mesa de trabajo del 26 de diciembre de 2023.

3.10. Trámite de abogacía de la competencia

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio el 4 de diciembre de 2023, 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 de interventoría de obra pública de infraestructura social.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, con el radicado No. 23-541878 del 20 de diciembre de 2023, se pronunció por primera vez en relación con el proyecto de resolución, memoria justificativa y documentos tipo (Documento Base, anexos, formularios, formatos y matrices) para los procesos de selección que se adelanten bajo la modalidad de concurso de méritos para la interventoría de obra pública de infraestructura social. Al respectó indicó que: «[...]su expedición es positiva, entre otras, por las siguientes razones: i) “[...] en aras de promover la libre competencia económica en el ámbito de las compras públicas, resulta de gran relevancia que se promueva la concurrencia y la pluralidad de oferentes”; ii) la “Superintendencia considera que este tipo de medidas contribuyen a simplificar los trámites contractuales y reducen la complejidad inherente a los procesos de contratación estatal, agilizando el desarrollo del procesos”, y iii) “[...] la adopción de documentos tipo en el marco de la contratación estatal resulta bastante útil para que exista coherencia y claridad frente a la documentación y la presentación de información requerida para participar en el proceso de selección.»



Por otro lado, la Superintendencia de Industria y Comercio realizó algunas recomendaciones, dentro de las cuales se encuentran las siguientes «el artículo 4 del proyecto: (i) Definir qué se entiende por servicios adicionales y por experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de la interventoría de obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. Así mismo. (ii) Introducir las acciones concretas que deben efectuar las entidades estatales para justificar el establecimiento de la experiencia adicional requerida para participar en el proceso de selección. En relación con el parámetro 3 del artículo 4 del proyecto: Eliminar la disposición que establece que las entidades estatales se deben abstener de solicitar experiencia exclusiva con entidades estatales. En su lugar, incluir un parámetro que establezca que las entidades estatales se deben abstener de solicitar experiencia exclusiva con entidades de cualquier naturaleza jurídica. En relación con los criterios de desempate contenidos en el Formato 10 y la sección 4.8 del Documento Base: Incorporar dentro de la documentación soporte el sustento legal que justifica la introducción de los criterios diferenciadores incluidos en el evento de empate».

En ese orden de ideas, con el fin de abordar la primera recomendación, esta Agencia aclaró e incluyó en la resolución que adopta el referido Documento Tipo que, cuando el objeto contractual incorpore la interventoría de obras, bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura social y de manera excepcional se requiera incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios distintos, la Entidad verificará si los bienes o servicios diferentes a la interventoría de obras, bienes o servicios de infraestructura social están incorporados en otros Documentos Tipo. En este caso, la Entidad observará las reglas de combinación de experiencia definidas en el literal A) de este numeral y, por tanto, la Entidad no podrá definir requisitos de experiencia distintos a los determinados por esta Agencia. Ahora bien, si el objeto contractual incluye servicios ajenos que no están regulados en los Documentos Tipo, la Entidad tendrá que aplicar los parámetros señalados en el artículo 4 de la Resolución que adopta estos Documentos Tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social, en los numerales 1, 2, 3 y 4.

Así las cosas, en aras de acoger la recomendación realizada se incluyeron los párrafos 1, 2 y 3 en el artículo 4 de la resolución de adopción del Documento Tipo, para efectos de su interpretación.

Del mismo modo, la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó *eliminar la disposición que establece que las Entidades Estatales se deben abstener de solicitar experiencia exclusiva con entidades estatales. En su lugar, incluir un parámetro que establezca que las entidades estatales se deben abstener de solicitar experiencia exclusiva con entidades de cualquier naturaleza jurídica.* Frente al particular, la Agencia modificó el numeral 3 del artículo 4 del proyecto de resolución, reemplazando la expresión “estatales” por la expresión “de cualquier naturaleza”.

Finalmente, en cuanto a la recomendación de *incorporar dentro de la documentación soporte el sustento legal que justifica la introducción de los criterios diferenciadores*



incluidos en el evento de empate, es menester precisar que, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 regula la institución de los factores de desempate en los procesos de contratación estatal de manera integral, sin hacer distinción entre las modalidades de selección. En consecuencia, por tratarse de una norma transversal al sistema de compras y contratación pública, el citado artículo es aplicable a todos los Procesos de Contratación, aun cuando en este procedimiento la determinación de la oferta más favorable no esté mediada por el uso de «puntaje».

Por lo anterior, no es potestad de la Agencia Nacional de Contratación Pública establecer en los Documentos Tipo expedidos criterios o factores de desempate diferentes a lo contemplado en la citada norma.

3.11. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes se dirige

Los documentos tipo establecidos en la resolución tienen aplicación a nivel nacional y territorial 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 interventoría de obra pública de infraestructura social, que se realicen por la modalidad de concurso de méritos.

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. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, «Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones»³⁹.

3.12. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

La expedición del Documento Tipo 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 en los Procesos de Contratación.

Adicionalmente, no es necesario disponer de tiempo ni de medios, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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.



El Documento Tipo tampoco tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación y de la expedición de esta resolución no se derivan impactos ambientales ni ecológicos.

Los requisitos establecidos en los Documentos Tipo constituyen buenas prácticas contractuales, que son el resultado del estudio realizado por parte de los profesionales técnicos, jurídicos y financieros de la Subdirección de Gestión Contractual en conjunto las Entidades especializadas del sector, como lo son: Ministerios de Cultura, Deporte, Salud y Educación; el Instituto Distrital de Recreación y Deporte; las Secretarías de Educación de Bogotá y Mosquera; la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá; el Departamento Nacional de Planeación, y el Departamento de Prosperidad Social, entre otras Entidades del orden nacional y territorial con quienes se realizaron múltiples mesas de trabajo para la elaboración de los Documentos Tipo.


STALIN BALLESTEROS GARCÍA
Director General
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

| | |
|------------------------------|---|
| Elaboró aspectos jurídicos: | Mariana Triana Ortiz-Contratista- Grupo de Gestión Contractual Sergio Enrique Caballero Lesmes Analista T2 – 01 Juan David Cárdenas Contratista Grupo de Gestión Contractual |
| Elaboró aspectos Técnicos | Lida Milena Guanumen Pacheco Contratista Subdirección de Gestión Contractual Alexandra Rodríguez Motta Contratista Subdirección de Gestión Contractual Cesar Augusto Henao Contratista Subdirección de Gestión Contractual |
| Elaboró aspectos financieros | Alejandro Gamboa Cárdenas Contratista Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Gestor T1 -15 Grupo de Gestión Contractual Martha Alicia Romero Vargas- Gestor T1 -15 Grupo de Gestión Contractual Gabriel Eduardo Mendoza Martelo Contratista Grupo de Gestión Contractual Nohelia del Carmen Zawady Palacio |



.....
Subdirectora de Grupo de Gestión
Contractual ANCP – CCE
.....

Aprobó:

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Grupo de Gestión
Contractual ANCP - CCE
.....

Anexo:

Estudio de los criterios diferenciales.

