

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA RESOLUCIÓN

“Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo”

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

1. Antecedentes

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

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

Los requisitos establecidos en los documentos tipo se justifican como buenas prácticas contractuales de acuerdo con las entidades técnicas y especializadas del sector de educación², así como por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, quienes participaron en las mesas de trabajo para la elaboración de los documentos tipo. En efecto, las entidades indicadas discutieron y definieron conjuntamente cuáles son los requisitos que representan buenas prácticas contractuales y que desarrollan de mejor manera los principios que rigen la contratación pública, así como los establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

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

»1o. Se denominan entidades estatales:

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

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

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



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

1.1 Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

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

En el caso específico de los documentos tipo del sector educativo se torna importante su adopción por los motivos que se desarrollan a continuación: i) la inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del sector educativo, ii) la importancia de garantizar la educación como derecho y servicio público, iii) la infraestructura escolar como medio para garantizar la prestación del servicio educativo, iv) la relación de la infraestructura escolar y la calidad de la educación, y por último, v) es bueno destacar que han tenido lugar licitaciones públicas de estos sectores en las cuales solo se presentaron en promedio entre uno (1) y diez (10) oferentes.

i. Inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del sector de educativo

De conformidad con los datos publicados en el SECOP I y II, desde el 01 de enero del 2017 hasta el 31 de abril de 2021, se adelantaron **5.507** procesos de selección para la contratación de obra pública en el sector educativo, en los que se invirtieron **\$2.287.251.664.723**. De los anteriores procesos, 1.004 se celebraron en la modalidad de licitación pública, invirtiéndose en los mismos **\$ 1.796.763.211.156**. Esto conforme los datos que muestra la siguiente tabla:

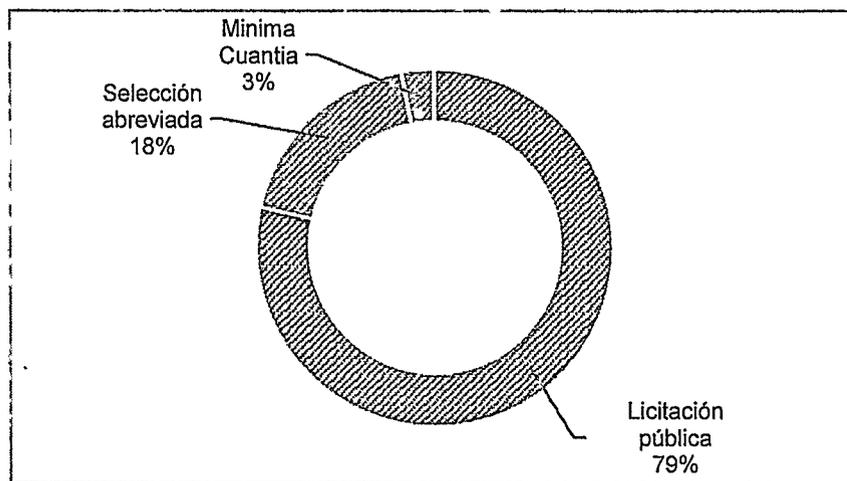
GASTOS EN CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO³

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



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

Por su parte, los \$ **1.796.763.211.156** invertidos a través de la modalidad de licitación pública representan el **79%** del total de los recursos para los contratos de obra pública en el sector de educación. La siguiente gráfica relaciona esta información con lo invertido a través de esta y otras modalidades de selección:



Con base en los datos que reposan en la plataforma de SECOP I y de SECOP II, se discriminan los siguientes aspectos relevantes en relación con los proyectos de infraestructura del sector educativo: i) el valor máximo de un contrato con adiciones, ii) el valor mínimo y iii) el valor promedio de los contratos de licitación pública para infraestructura del sector educativo.

Año	Valor máximo de contrato con adiciones	Valor mínimo en un contrato con adiciones	Promedio de valor de contrato
2017	\$ 31.797.494.779	\$ 500.000	\$ 570.976.224
2018	\$ 45.536.013.268	\$ 95.042.793	\$ 560.087.262
2019	\$ 47.173.779.947	\$ 39.582.866	\$ 529.770.006

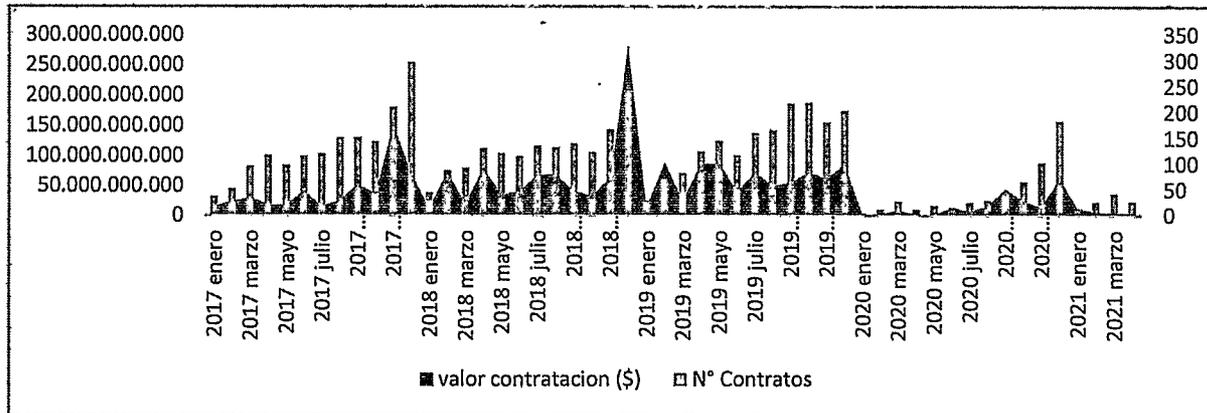
Por su parte, para identificar los proyectos relacionados con el sector educativo se utilizaron las siguientes palabras como filtros de búsqueda: universidad, universidades, colegio, colegios, escuela, escuelas, centros de educación, jardín, jardines, jardines infantiles, instituciones docentes, educación,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

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



2020	\$ 22.410.041.776	\$ 247.077,371	\$ 545.696.471
2021⁴	\$ 7.907.315.368	\$ 246.716.814	\$ 498.474.892

En la siguiente gráfica se puede apreciar el comportamiento de variables como el valor mensual que se invirtió en obras del sector educativo, el número de procesos celebrados y sus variaciones mes a mes en el período analizado:



Lo anterior demuestra la necesidad de implementar los documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura para el sector de educación, particularmente, en la modalidad de selección de licitación pública, dado lo significativo del gasto de las entidades en este tipo de Procesos de Contratación. En consecuencia, es indispensable garantizar que en estos procesos de contratación se incremente la pluralidad de oferentes, y se reduzcan los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, así como promover la utilización de documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades, sobre todo considerando la importancia de tales recursos para permitir que las personas gocen de las prerrogativas inherentes al derecho a la educación, así como para posibilitar la efectiva prestación de este servicio público.

ii. Importancia de garantizar la educación como derecho y servicio público

La educación cumple un papel clave en el desarrollo de los seres humanos, en particular, de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, el derecho a la educación se constituye como medio para alcanzar el ejercicio de otros derechos y para lograr sociedades más justas y productivas. En Colombia, el artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. De manera que se concede a la educación una doble dimensión: como servicio público y derecho.

Desde esta perspectiva, se debe tener en cuenta que la prestación eficiente de los servicios públicos es uno de los fines esenciales del Estado; es así como el artículo 365 de la Constitución

⁴ Para el año 2021 solo se incluyó la información relativa procesos de licitación pública celebrados entre enero y abril de 2021, que aparecía reportada en SECOP I y SECOP II a fecha 30 de abril de 2021.



Política establece que: *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*⁵. Asimismo, el artículo 366 ibidem indica que *“[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”*⁶. Lo anterior permite que el acceso a la educación haga parte de los servicios públicos y que, por tal motivo, es inherente a la finalidad social del Estado.

En materia de derecho internacional, existen varias disposiciones que propenden por la garantía y protección del derecho a la educación en condiciones dignas, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad. De acuerdo con el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, toda persona tiene derecho a la educación, pues su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales⁷. Igualmente, es obligación de los Estados tomar medidas tales como la implantación de la enseñanza gratuita, el apoyo financiero en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar⁸.

Así mismo, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989⁹ en los artículos 28 y 29 consagra varios mandatos que deben tener en cuenta los Estados, de forma que se garantice el derecho a la educación de los menores en condiciones de accesibilidad, no discriminación, igualdad, respeto a la dignidad del niño en cuanto persona humana, el interés superior del niño y su desarrollo en el mayor grado posible.

La Corte Constitucional en Sentencia T-434 de 2018 fue enfática en señalar que, si bien la educación es un derecho social, económico y cultural, tanto el artículo 44 de la Constitución Política¹⁰ en el caso de los niños, como la jurisprudencia de la Corte en el caso de los adultos, la han reconocido como un derecho fundamental. Al respecto indicó:

⁵ Constitución Política de 1991. Artículo 365: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

⁶ Constitución Política de 1991. Artículo 366: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

⁷ En igual sentido, los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991 también fija obligaciones para los Estados.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ La Convención sobre los Derechos del Niño es, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF por sus siglas en inglés–, el tratado sobre derechos humanos más ampliamente ratificado de la historia. Colombia lo hizo mediante la Ley 12 de 1991. La Convención se erige como un instrumento internacional que reconoce la importancia del desarrollo de los niños en todos los ámbitos de sus vidas, y obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias con el fin de garantizar los sus derechos, entre ellos, el de la educación en condiciones de acceso efectivo.

¹⁰ Constitución Política de 1991. Artículo 44: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral



El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, *es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos*. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y *su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno*. Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas¹¹. (énfasis fuera de texto)

Por su parte, la Observación General. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) determina el alcance del derecho a la educación reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales¹² – PIDESC– sobre esta misma materia y precisa que existen cuatro facetas de la prestación: (i) la aceptabilidad; (ii) la adaptabilidad; (iii) la disponibilidad o asequibilidad, y (iv) la accesibilidad. Siguiendo estos postulados, la Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010 fijó el alcance de estos componentes del derecho a la educación en los siguientes términos:

i) la **asequibilidad o disponibilidad** del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la **calidad** de la educación que debe impartirse¹³.

Cada uno de estos componentes debe ser tenido en cuenta al momento de garantizar el acceso a la educación en el país, cumpliendo además con los principios que rigen la prestación del servicio: universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable¹⁴. Al respecto, la implementación de estos documentos tipo permiten incrementar la pluralidad de oferentes, simplificar los trámites de contractuales, utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales,

o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-434 del 29 de octubre de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹² El Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968, en su artículo 13, señala que el derecho a la educación “*debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad*”. En relación con este artículo, en 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) emitió la Observación General No. 13, en la que describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-434 del 29 de octubre de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de los procesos, incrementar la transparencia, disminuir el riesgo de colusión y aumentar la competitividad en estos procesos.

iii. Infraestructura escolar como medio para garantizar la prestación del servicio educativo

El artículo 138 de la Ley 115 de 1994 establece que los establecimientos educativos deben contar con una planta física adecuada; en este, se determinan unos requisitos mínimos que aseguren que las instituciones educativas cuenten con la estructura administrativa, la planta física y los medios educativos adecuados. De igual forma, en el artículo 84 de la misma norma se fija la necesidad de evaluar al personal docente, administrativo y la infraestructura física, de manera tal que se logre garantizar la calidad del servicio educativo y la educación que se imparte en las aulas.

En particular, la Corte Constitucional en la Sentencia T-404 de 2011, consideró que el derecho a la educación se ve vulnerado, entre otras situaciones, cuando la infraestructura de la institución educativa es inadecuada o cuando no se presentan las condiciones sanitarias, de recreación y de insumos necesarios para brindar una educación con calidad, continuidad y que garantice su accesibilidad¹⁵. En consecuencia, la accesibilidad debe responder a la necesidad de eliminar todas las barreras de acceso a la educación, sobre todo aquellas que puedan desincentivar el aprendizaje de los menores de edad. En este sentido, la accesibilidad material cobra especial relevancia, pues el Estado colombiano tiene la obligación¹⁶ de garantizar por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico.

En sentido similar, en la Sentencia T-167 de 2019, el Alto Tribunal constitucional indicó que *“la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección”*¹⁷. De esta manera, la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo es un fin específico del componente de adaptabilidad¹⁸, y esta permanencia depende de varios factores, entre ellos, las condiciones físicas de los centros educativos en los que se presta el servicio público de educación. Así pues, es el sistema educativo el que debe ajustarse a las necesidades de cada uno de los estudiantes conforme a su contexto social, cultural, condiciones físicas, psicosociales y demás características que puedan condicionar su aprendizaje y desenvolvimiento en el aula¹⁹.

Otra de las barreras en el acceso a la educación está relacionada con la insuficiencia de instituciones educativas, especialmente en las zonas rurales del país. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, uno de los principales retos en materia educativa es incrementar la cobertura neta de la educación media que en zonas rurales alcanza apenas un

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-404 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁶ Este deber corresponde al mandato previsto en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución que prescribe que el Estado debe asegurar a los niños las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-167 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸ Al deber estatal de asegurar la permanencia de los menores en el sistema educativo se refiere, explícitamente, el artículo 67 superior. El artículo 70 exige *“promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente”* y la Ley General de Educación define a la educación como un *“proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes (...)”*.

¹⁹ Ibidem.



31,41%²⁰. El Plan Nacional de Infraestructura Educativa –PNIE– como plan de mejoramiento establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, tenía como meta reducir el 60% del déficit de aulas escolares mediante la construcción, mejoramiento y dotación de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural. Lo anterior, demuestra la imperiosa necesidad de mejorar la asequibilidad o disponibilidad del servicio educativo en las diferentes zonas del país.

iv. Relación de la infraestructura escolar y calidad de la educación

En los últimos años se han realizado diversos estudios que evalúan el impacto de la infraestructura escolar en la educación²¹. La literatura indica que las instituciones educativas más efectivas o de mayor calidad son aquellas capaces de garantizar el éxito académico de los estudiantes, lo cual se observa no solo en mayores aprendizajes, sino también en variables de eficiencia interna de la educación, como lo son: la reducción de las tasas de repetición y deserción²². Se ha determinado que las características de los espacios físicos de las instituciones educativas son una condición necesaria para generar ambientes propicios para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades.

De acuerdo con un estudio realizado en el año 2017 por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID– en América Latina y el Caribe, se concluyó que *“estudiar en una escuela con suficientes espacios físicos de aprendizaje, es decir, una escuela con agua potable, baños, electricidad, teléfono, biblioteca, algún espacio para deporte (...) y con aulas dotadas de los materiales básicos, está generalmente asociado con mejores aprendizajes escolares”*²³. Así mismo, el Banco de Desarrollo de América Latina advierte que la mejora de la infraestructura escolar tiene efectos positivos en la calidad educativa en al menos tres dimensiones: incremento de la asistencia y culminación de los ciclos académicos, la motivación de los docentes y los resultados del aprendizaje²⁴.

Adicionalmente, en el caso particular de Colombia se evaluó el impacto de la infraestructura en una de las variables que más afectan la deserción escolar: la repetición o reprobación del año escolar, demostrando que los colegios con mejor infraestructura reducen las tasas de repetición de sus estudiantes²⁵. Lo anterior, es consistente con la evidencia que sugiere que mejores ambientes escolares generan mejores procesos educativos²⁶. Esta conclusión es relevante si se

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por la Equidad. Educación de calidad. Página 74.

²¹ Earthman, G. I. (2002). School facility conditions and student academic achievement. UCLA's Institute for Democracy, Education, & Access. <http://repositories.cdlib.org/idea/www/www-rr008-1002>

²² Hernando Bayona Rodríguez. "Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia". Voces y Silencios. Revista Latinoamericana de Educación 7, n.o 2 (2016): 19-40. Disponible en <https://doi.org/10.18175/vys7.2.2016.03>

²³ Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE.

²⁴ Banco de Desarrollo de América Latina-CAF. (2016). La importancia de tener una buena infraestructura escolar. Artículo del 4 de octubre de 2016. Sección Noticias.

²⁵ Hernando Bayona Rodríguez. "Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia". Voces y Silencios. Revista Latinoamericana de Educación 7, n.o 2 (2016): 19-40. Disponible en <https://doi.org/10.18175/vys7.2.2016.03>

²⁶ Durán-Narucki, V. (2008). School building condition, school attendance, and academic achievement in New York City public schools: A mediation model. *Journal of Environmental Psychology*, 28, 278-286.



tiene en cuenta que, según la Unesco, repetir por primera vez un grado aumenta la probabilidad de deserción entre el 40% y 50%, y repetir por segunda vez la aumenta al 90%²⁷.

Por lo anterior, propiciar la construcción, adecuación y mejoramiento de las instituciones educativas en Colombia tendría un impacto significativo en el sistema educativo del país, la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes y su satisfacción en tanto servicio público.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la infraestructura física por sí sola no garantiza una educación de calidad, pues factores como las características del personal docente de la institución educativa, la metodología de enseñanza, métodos de evaluación, proyectos educativos, currículos, entre otros, también indican en esta variable. No obstante, la inversión en infraestructura física, como se mencionó anteriormente, sí constituye un primer paso para que las instituciones educativas se conviertan en mejores lugares para el aprendizaje.

Las razones expuestas respaldan la oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de los documentos tipo para el sector educativo, favoreciendo las estrategias orientadas a garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la educación como servicio público y derecho fundamental.

v. Concurrencia de oferentes en los procesos de contratación del sector educativo

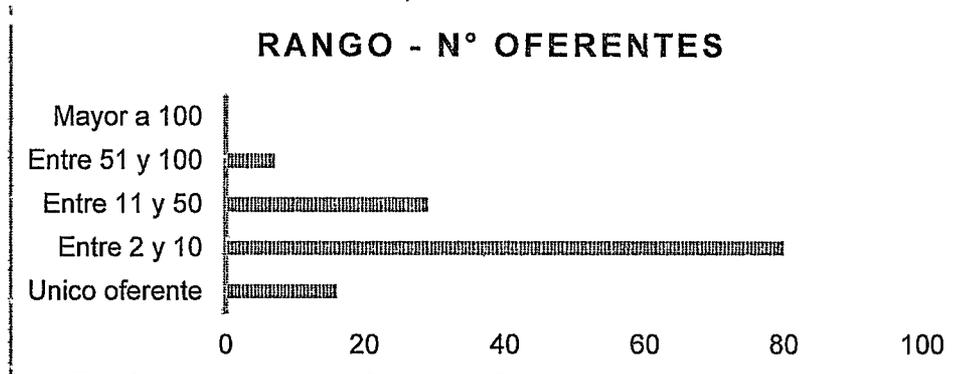
De conformidad con los procesos publicados en el SECOP II, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de abril de 2021, referidos a la obra pública de infraestructura educativa, se demuestra que en su mayoría solo se presentó un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10). La situación descrita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

SECTOR EDUCATIVO²⁸		
Rangos oferentes	No. contratos	% participación
Único oferente	16	12,12%
Entre 2 y 10	80	60,61%
Entre 11 y 50	29	21,97%
Entre 51 y 100	7	5,30%
Mayor a 100	0	0,00%

²⁷ Unesco. (2012). Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela.

²⁸ Estos datos los analiza la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico -EMAE- de los procesos publicados en SECOP II, dado que esta plataforma maneja de forma independiente las bases de datos de procesos y contratos.





Lo anterior, significa que, en los procesos obra pública relacionados con la infraestructura para el sector educativo, el **72.73%** de estos procesos de contratación se adelantan con un único oferente o en el rango entre dos (2) y diez (10). Un porcentaje representativo que demuestra la necesidad de aumentar la pluralidad de proponentes en este tipo de proyectos. De este modo, se demuestra la necesidad de implementar los documentos tipo de licitación de obra pública para el sector educativo que promueva la pluralidad de oferentes en estos procesos de contratación.

2. Viabilidad Jurídica

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 7. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno



adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

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

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

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

En este sentido, la Corte Constitucional estableció que la circunstancia de que en los documentos tipo se estandaricen los requisitos habilitantes y los factores de escogencia de los contratistas no vulnera la autonomía territorial, puesto que estos criterios son elementos propios del proceso de selección y, por tanto, gozan de reserva de ley. Más aun, este principio de autonomía de las entidades territoriales se garantiza teniendo en cuenta que conservan la discrecionalidad administrativa para identificar sus necesidades, ejecutar su presupuesto y definir los elementos propios del contrato.

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

2.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria



La jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹ y del Consejo de Estado³⁰ coinciden en afirmar que la potestad reglamentaria no recae exclusivamente en el Presidente de la República y que en Colombia opera un «sistema difuso» de producción normativa de carácter general. Además, señalan que son dos los elementos fundamentales de la potestad reglamentaria, a saber:

1. **Necesidad:** consiste en que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifica en la medida en que la ley haya dejado espacios de regulación que necesitan ser llenados para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva³¹;
2. **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, se encuentra asociado por demás al respeto del principio de supremacía normativa, pues el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución³².

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 subreglas³³ ha establecido ciertas limitaciones en el ejercicio de esta competencia:

1. La potestad reglamentaria se ve restringida en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

²⁹ Sentencia C-1005 de 2008, Corte Constitucional.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.



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

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

Como se mencionó en acápites anteriores, la Ley 2022 de 2020, en el artículo 1, que modificó el párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –que fue adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018– facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De este modo, la intención del legislador fue otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública, y no al Presidente de la República.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que «en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general»³⁴. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que la ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República³⁵.

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

En este sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 1 la Ley 2022 de 2020, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, es una Unidad

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008.

³⁵ 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.



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 Planeación³⁶, que se erige como ente rector, en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en particular en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, en el que se le otorgó la función de:

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

Así mismo, el Decreto Ley le otorgó a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: «Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública»³⁷.

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 Nacional³⁸.

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

Dígase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de suerte que no rivaliza con ésta o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos³⁹.

³⁶ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

³⁷ Ver artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

³⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.

³⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.



En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general ajustada, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango: la Constitución y la Ley, pues el ejercicio de esta facultad de regulación «en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite»⁴⁰.

Conviene reiterar que conforme con lo establecido por el Consejo de Estado⁴¹, la facultad que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente de regular aspectos técnicos en el marco de las competencias que le fueron otorgadas por el Decreto-Ley 4170 de 2011, como es el caso del desarrollo e implementación de documentos tipo, no implica modificar el esquema constitucional establecido para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional:

[...] para la Sala resulta claro que con el Decreto-Ley 4170 de 2011 el legislador extraordinario no quiso modificar –como en efecto no lo hizo– el esquema de producción normativa establecido en la Constitución Política y, por lo mismo, las funciones asignadas a Colombia Compra Eficiente guardan una estricta lógica de jerarquía normativa respecto de las facultades reglamentarias reservadas al Presidente de la República y, por supuesto, respecto de los lineamientos legislativos. No podría considerarse que con el Decreto-Ley mencionado se distribuyeron las competencias reglamentarias entre el Presidente de la República y la nueva agencia, asignando a esta última todo aquello relativo a la contratación del Estado. Por el contrario, lo que resulta evidente es que el Presidente de la República cuenta ahora con una entidad especializada que lo apoya técnicamente tanto en la formulación de una política pública en materia de compras y contratación pública, como en su labor de producción normativa, sin que por ello se desprenda de las normas pertinentes alguna suerte de escisión de las facultades. Adicionalmente, las funciones asignadas a la Agencia, si bien pueden comportar una facultad de regulación de la actividad contractual pública, ella debe ser ejercida con sometimiento al esquema jerárquico normativo del sistema jurídico, por lo que deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados constitucionales, legales y a la reglamentación expedida por el Presidente de la República⁴². (Subrayas por fuera del texto)

El anterior pronunciamiento fue proferido por parte del Consejo de Estado al estudiar la legalidad del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, respecto de la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados y especializados, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, los documentos tipo. Al respecto, 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

⁴⁰Ibidem.

⁴¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.

⁴² Ibidem.



para ninguna modalidad de contratación con efectos obligatorios para las entidades públicas, salvo el evento señalado en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En contraste, la expedición de la presente resolución se fundamenta en el mandato dado a la Agencia a través del artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 que brinda el sustento normativo para la adopción de los documentos tipo, entre otros, para los contratos de obra de infraestructura educativa que se adelanten por la modalidad de licitación pública, con el fin de que esta Agencia, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites establecidos en la ley mencionada y acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad, potestad que fue asignada directamente por el legislador a esta Agencia.

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

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

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

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

En relación con los documentos tipo o pliegos de condiciones tipo, las Altas Cortes se han pronunciado sobre la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptarlos. Las secciones 2.1 y 2.2 del presente documento incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia de esta Agencia para implementar y desarrollar documentos tipo.

4. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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

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

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



6. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición de la resolución

6.1. Obligatoriedad de los documentos tipo

El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo, con el propósito de que dichos documentos se 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 [...]»⁴³.

En este sentido, la obligatoriedad de los documentos tipo proviene de la voluntad del legislador y de los actos administrativos que expresan la manifestación de la voluntad de la Administración con miras a producir efectos jurídicos de manera general.

6.2. Autonomía de las entidades territoriales

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

Debe tenerse en cuenta que existen normas reglamentarias del orden nacional en materia de contratación pública que deben ser obedecidas por las entidades territoriales, sin que ello suponga una violación del principio de autonomía territorial. Ejemplo de esto es el Decreto 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, es una norma vinculante para, entre otras, las entidades territoriales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha mencionado que: «[...] la autonomía que la Constitución Política otorga a las entidades territoriales responde al modelo de organización instituido en ella, en la medida que busca “hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de auto determinarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central»⁴⁴.

Además, al estudiar el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, la Sentencia de la Corte Constitucional C-119 de 2020 reiteró que la adopción de documentos tipo no desconoce la autonomía de las autoridades territoriales reconocida en la Constitución, porque la definición de los requisitos habilitantes y factores de evaluación recae en el legislador, y además, porque la autonomía territorial se garantiza al conservar las entidades la potestad de definir las necesidades a contratar, así como los elementos propios del contrato. Así se definió en los siguientes términos: «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley,

⁴³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.



el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales».

6.3. Cronograma de la Ley 2022 de 2020

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública fijará un cronograma y definirá, en coordinación con las entidades técnicas o especializadas, el procedimiento para implementar los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública. Conforme con ello, las entidades especializadas: la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación de Bogotá, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de Financiamiento la Infraestructura Educativo, en la mesa de trabajo adelantada virtualmente el 28 de julio de 2021, decidieron que la implementación de estos documentos tipo y, por tanto, su obligatoriedad se daría a partir de 30 de agosto del 2021. En tal sentido, el siguiente constituye el cronograma para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura del sector educativo.

No.	Principales hitos	Detalle	Fecha
1	Investigación preliminar del documento tipo del sector educativo	Análisis de la información de los pliegos de condiciones relacionados con el sector de edificaciones, especialmente, los documentos presentados por el FFIE	01/01/2021 - 31/01/2021
2	Estructuración del componente jurídico-administrativo de la versión preliminar de los documentos tipo	La fijación de los componentes jurídico administrativos particulares aplicables a la modalidad de licitación pública del sector de edificaciones, especialmente, en relación con el sector educativo.	01/02/2021 - 29/03/2021
3.	Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa-soporte técnico que justifica la adopción de los documentos tipo	Análisis de datos en la plataforma del SECOP para revisar cuanto gastan las entidades en estos procesos de contratación, específicamente sector educativo	01/03/2021 - 19/03/2021
4	Mesas técnicas con entidades especializadas para la estructuración	Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para la construcción del contenido de los documentos tipo del sector educativo.	01/03/2021 - 26/03/2021



No.	Principales hitos	Detalle	Fecha
	técnica de los pliegos.		
5	Respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas	Generar respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas y realizar ajustes al documento tipo.	26/04/2021 - 25/05/2021
6	Publicación del proyecto de documento tipo en la página web	Publicación para comentarios y observaciones de: i) el proyecto de documento tipo y ii) el proyecto de resolución que los adopta	26/05/2021 - 04/06/2021
7	Trámite de abogacía de la competencia ante la SIC	Remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio del proyecto de resolución para que dé su concepto en relación con la posible afectación a la libre competencia.	05/06/2021 - 13/06/2021
8	Revisión de los comentarios y ajustes al documento tipo frente a los borradores anteriores.	Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes al documento tipo	07/06/2021 - 30/06/2021
9	Expedición del acto administrativo -Resolución de CCE- y de los documentos tipo.	Publicación de acto administrativo de CCE y de los documentos tipo definitivos.	01/07/2021 - 06/08/2021

7. Estructura de la Resolución

Teniendo en cuenta el tema sobre el que recaen los documentos tipo, en el artículo 1 se indica que el objeto de la resolución es adoptar los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura educativa.

Por su parte, el artículo 2 establece que los documentos tipo para los procedimientos de licitación de la referencia contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así mismo, incluye el listado de



documentos, tales como, el Anexo – Glosario del “Sector Educativo” y la Matriz – Experiencia del “Sector Educativo”, precisando que además de estos documentos implementados se utilizará el documento base, los formatos, los anexos y los formularios adoptados para los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social implementados mediante la Resolución 219 del 06 de agosto de 2021.

Asimismo, se precisa que estos documentos tipo aplicarán a las actividades definidas en la Matriz Experiencia – Sector Educativo y, además, que cuando la Entidad Estatal utilice el SECOP II, debe adaptar el contenido de los documentos tipo a esta plataforma.

De igual forma, el artículo 3 indica que las entidades estatales no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso condiciones habilitantes o factores de evaluación distintos a los señalados en los documentos tipo.

Por último, el artículo 4 de la resolución fija el término en que regirán estos documentos tipo. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas o especializadas en esta materia, en la mesa de trabajo del 28 de julio del 2021.

8. Trámite de abogacía de la competencia

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio, el 11 de junio del 2021, su pronunciamiento para agotar el trámite de abogacía de la competencia de que trata el artículo 7 de la Ley 1340 de 2007 y los artículos 2.2.2.30.1 y ss. del Decreto 1074 de 2015, en relación con los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública del sector educativo.

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

9. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes se dirige

Los documentos tipo establecidos en la resolución tienen aplicación a nivel nacional y deben ser observados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Los documentos objeto de la resolución serán aplicados a los contratos de obra pública de infraestructura social, en el sector de educación, que se realicen por la modalidad de selección de licitación de obra pública.



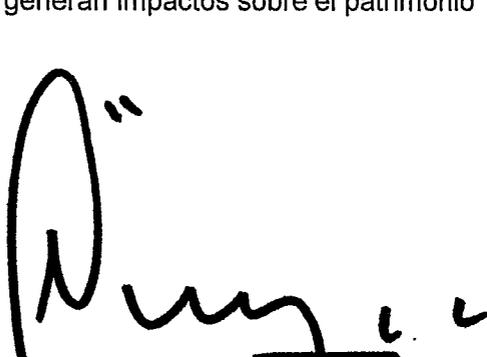
El artículo 4 de la resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 30 de agosto del 2021 o en una fecha posterior, lo anterior por cuanto el aviso de convocatoria es el primer documento que publica la entidad, acompañado del proyecto de pliego de condiciones, debiéndose elaborar este último documento con fundamento en estos documentos tipo.

10. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

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

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

De la expedición de esta resolución no implica impacto ambiental ni ecológico y tampoco se generan impactos sobre el patrimonio



JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA
Director General
Colombia Compra Eficiente

Elaboraron: Laura Alejandra Materón García Analista T2 - 01 de la Subdirección de Gestión Contractual
Kevin Aridí Herrera Santa Analista T2 - 04 de la Subdirección de Gestión Contractual
Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 Grado 11 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisaron: Sara Milena Núñez Aldana Gestor T1 Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Sebastián Ramírez Grisales Gestor T1 Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro Subdirector de Gestión Contractual ANCP - CCE



1. 2020