MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

"Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico"

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

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, que modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo.

La ley estableció que los documentos tipo serían de uso obligatorio por parte de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir, aquellas mencionadas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993[1]. Esto significa, de una parte, que estos documentos tipo son una fuente obligatoria para la elaboración de los pliegos de condiciones en los procesos contractuales que se enmarquen dentro de su ámbito de aplicación y, de otra, que los documentos tipo adoptados por la Agencia son obligatorios por expreso mandato del legislador para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Conservando los elementos anteriores, el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 dispone que en los documentos tipo se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores 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 pública.

Los requisitos establecidos en los documentos tipo se justifican como buenas prácticas contractuales de acuerdo con las entidades técnicas y especializadas del sector de agua potable y saneamiento básico, así como por la Agencia Nacional de Contratación Pública, 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

[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 [...]».

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.

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 territoriales al diligenciar los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris de los documentos tipo, precisaran múltiples contenidos, en cuyo desarrollo deben tener en cuenta las características propias de su región, permitiendo incluir reglas que promuevan el desarrollo local.

1.1 Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

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

En el caso específico de los documentos tipo de agua potable y saneamiento básico se torna importante su adopción por dos motivos principales que se desarrollarán a continuación: i) inversión significativa de recursos públicos en proyectos de agua potable y saneamiento básico y ii) garantizar un adecuado acceso al servicio público de agua potable y saneamiento básico en todo el país.

i. Inversión de recursos públicos en los proyectos de obra pública de agua potable y saneamiento básico

De conformidad con los datos publicados en el SECOP I y II[2], desde el 2017 hasta lo corrido de 2020, se realizaron **1.753** procesos adelantados a través de la modalidad de licitación para obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, es importante tener en cuenta el valor de los contratos de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico –es decir, sin incluir el valor de otros contratos de obra–, para tener un valor exacto del presupuesto de las entidades en los procesos de licitación pública. De los datos suministrados en las plataformas del SECOP I y II, desde el año 2017 hasta el 2020, se han invertido en total **$3.310.645.202.374**. Esto conforme los datos que muestra la siguiente tabla:

[2] Procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en el SECOP de 2017 a 2020.

GASTOS DE LAS ENTIDADES EN CONTRATOS DE OBRA PARA INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO		
Año	No. de contratos	Valor del contrato
2017	457	$ 698.704.519.077
2018	504	$ 828.311.614.178
2019	665	$ 1.534.971.172.373
2020	127	$ 248.657.896.746
Total general:	1753	$ 3.310.645.202.374

A continuación, y con base en los datos que reposan en la plataforma de SECOP I y SECOP II se discriminan los siguientes datos relevantes en relación con los proyectos de agua potable y saneamiento básico: i) el valor total contratado con adiciones, ii) el valor mínimo en un contrato, iii) el valor máximo y iv) el valor promedio de los contratos de agua potable y saneamiento básico.

SECOP I

Año	Valor contratado con adiciones	Valor máximo en un contrato	Valor mínimo en un contrato	Promedio de valor de contrato
2017	$ 698.704.519.077	$ 25.738.457.696	$ 1.500.000	$ 1.528.893.915
2018	$ 828.013.548.779	$ 18.010.105.676	$ 86.059.522	$ 1.646.150.196
2019	$ 1.507.982.385.702	$ 258.717.266.600	$ 1.027.137	$ 2.319.972.901
2020	$ 225.118.720.532	$ 12.962.390.280	$ 249.992.500	$1.891.753.954
Total	$ 3.259.819.174.090	$ 258.717.266.600	$ 1.027.137	$ 1.885.378.354

SECOP II

Año	Valor contratado con adiciones	Valor máximo en un contrato	Valor mínimo en un contrato	Promedio de valor de contrato
2018	$ 298.065.399	$ 298.065.399	$ 298.065.399	$ 298.065.399
2019	$ 26.988.786.671	$ 7.765.569.275	$ 395.793.991	$ 1.799.252.445
2020	$ 23.539.176.214	$ 14.197.951.184	$ 310.171.135	$ 2.942.397.027
Total	$ 50.826.028.284	$ 14.197.951.184	$298.065.399	$ 2.117.751.179

Lo anterior demuestra la necesidad de implementar los documentos tipo para licitación de obra pública infraestructura de agua potable y saneamiento básico, ya que el gasto de las entidades en los procesos de selección de la referencia es significativo. En consecuencia, es necesario garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos destinados a las obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

ii. Garantizar la prestación eficiente al servicio público de agua potable y saneamiento básico en todo el país

La prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios es uno de los fines esenciales del Estado, es así como el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia 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"*[3]. 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*[4]*"*. Lo cual permite establecer que el acceso al servicio de agua potable y saneamiento básico hacen parte de los servicios públicos, y que por tal motivo son inherentes a la finalidad social del Estado.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional mediante sentencia T-740 del 2011 analizó las situaciones de reconocimiento al derecho fundamental al agua en el Derecho Internacional, del cual se resalta:

- Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos: compuesto a su vez por i) mecanismos creados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, ii) mecanismos basados en tratados internacionales y iii) soft law.
- Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.
- Derecho Internacional Humanitario[5].

Por tal motivo, dicha Corporación realiza un análisis de las disposiciones internacionales, de países que desde el ámbito constitucional establecen explícitamente el derecho al agua como un derecho fundamental. De igual forma, Colombia –al regirse por las disposiciones y tratados internacionales y miembro de las Naciones Unidas– reconoce el derecho al agua y saneamiento básico de los habitantes del territorio nacional, los cuales se enfocan en garantizar tres aspectos particulares: i) disponibilidad, ii) accesibilidad y iii) calidad.

En concordancia con lo analizado por la Corte Constitucional, la Asamblea General de las Naciones Unidas también reconoce la importancia del acceso al agua potable limpia y el saneamiento para la realización de todos los derechos humanos. Veamos:

> *"El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, **la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son***

---

[3] 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".

[4] 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".

[5] Corte Constitucional. Sentencia T- 740 del 03 de octubre de 2011. M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

> ***esenciales para la realización de todos los derechos humanos***. *La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.*
>
> *En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General No 15 sobre el derecho al agua. El artículo I.1 establece que* ***"El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna"****. La Observación No 15* ***también define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico****".* (Negrilla y subraya fuera de texto).

Por ello, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, encargado de promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, programas, proyectos y regulación para el acceso de la población a agua potable y saneamiento básico, se logró adelantar las labores necesarias para la identificación de la necesidad de elaborar un Documento Tipo para el sector de agua potable y saneamiento básico:

> *"- Presentar propuestas relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico.*
>
> *- Proponer los lineamientos para la identificación de las fuentes de financiamiento para el sector de agua potable y saneamiento básico y coordinar la asignación de los recursos provenientes de dichas fuentes.*
>
> *- Proponer los lineamientos de política para incentivar la aplicación de principios de gestión empresarial eficiente en la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.*
>
> ***- Presentar los criterios y lineamientos para la viabilización de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.***
>
> ***- Presentar los criterios y lineamientos para el seguimiento de los proyectos de agua potable y saneamiento básico****."* (Negrilla y subraya fuera de texto).

Así, como parte de una labor de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, con la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- se adelantó la labor respectiva para la adopción de documentos tipo propios de dicho sector que permitan la continuidad en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, así como lograr el mayor índice de cobertura en las zonas en las cuales no se cuentan con condiciones adecuadas para el acceso al agua potable y saneamiento básico.

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

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

En 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra, los líderes mundiales se reunirán de nuevo en Río de Janeiro a: i) asegurar el compromiso político renovado con el desarrollo sostenible, ii) evaluar el progreso de su aplicación deficiente en el cumplimiento de los compromisos ya acordados, y iii) abordar los desafíos nuevos y emergentes. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, o Cumbre de la Tierra de Río 20, se centraron en dos temas: i) economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y ii) el marco institucional para el desarrollo sostenible (Naciones Unidas)[6].

En ese sentido, como parte del concepto del *desarrollo sostenible*, deben satisfacerse las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las mismas. Por tal motivo, es de vital importancia las labores tendientes a garantizar el saneamiento básico como parte final de la disposición de las aguas residuales a través de los sistemas de alcantarillado y conducción de las aguas residuales a las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, y posteriormente su vertimiento en los cuerpos de agua garantizando una Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) adecuada para su vertimiento. Lo anterior se entiende como la cantidad de oxígeno usada en la estabilización de la materia orgánica carbonácea y nitrogenada por acción de los microorganismos en condiciones de tiempo y temperatura especificados (generalmente cinco (5) días y 20°C), el cual indirectamente mide el contenido de materia orgánica biodegradable.

Es decir, se garantizan condiciones de vertimiento que no afecten las condiciones naturales de los cuerpos de agua, su fauna y flora asociada. Por tal motivo, bajo las condiciones de un *desarrollo sostenible*, y la responsabilidad actual en procura de la salvaguarda de las generaciones futuras, son indispensables las acciones y medidas que garanticen el saneamiento básico. Es bueno aclarar que este concepto no se encuentra únicamente vinculado con la conducción de agua, sino también de residuos sólidos, sea a través de rellenos sanitarios o alguna de las formas para garantizar una adecuada disposición final de dichos residuos sólidos.

Las razones expuestas, por sólo mencionar las de mayor relevancia, respaldan la oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de los documentos tipo para el sector de agua potable y saneamiento básico, enfocados a un modelo favorable al desarrollo sostenible, garantizando y reforzando las condiciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad del derecho al agua y saneamiento básico.

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

[6] Asamblea General de Naciones Unidas. Asunto de desarrollo sostenible. Disponible en el siguiente link: https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml

cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

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 parágrafo 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, <u>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</u>. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general <u>y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública</u>, 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.
>
> <u>La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección</u>. [...] (Subrayas propias).

Los argumentos de la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la disposición anterior, entre otras cosas, se sintetizan en lo siguiente:

> [...] 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.

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

2.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional[7] y el Consejo de Estado[8] 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 respectiva[9];

2. **Finalidad:** tiene que ver con el contenido material de los actos que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, pues los decretos y resoluciones expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de dicha potestad están subordinados a la ley, de manera que el reglamento no puede modificarla, ampliarla o restringir sus efectos. Este último elemento, se encuentra asociado por demás al respeto del principio de supremacía normativa, pues el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución[10].

En efecto, el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado una materialidad legislativa básica, ya que 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 subreglas[11] ha establecido ciertos límites a la misma:

---

[7] Sentencia C-1005 de 2008, Corte Constitucional.

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

[9] 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.

[10] 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.

[11] 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-

1. La potestad reglamentaria se ve restringida en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.
2. El Presidente no podrá establecer por vía de decreto reglamentario una excepción, aun cuando la misma fuera supuestamente temporal, sin que previa y expresamente el legislador lo hubiere autorizado para ello y fijado un límite temporal específico.
3. Cualquier determinación sobre la vigencia de las leyes 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, faculta 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 es otorgarle esta facultad al ente rector del Sistema de Compra Pública.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que "en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general"[12]. Además, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el expediente No. 6.096, indicó que es posible que ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República[13].

En efecto, en Sentencia C-1005 de 2008 la Corte Constitucional señaló que «la justificación de esta asignación de regulación gradual consiste en que precisamente son los organismos administrativos los depositarios de información relacionada de manera directa e inmediata con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa». Lo anterior 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

---

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.

[12] Corte Constitucional, Sentencia C–1005 de 2008

[13] 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.

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, en adelante CCE, es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación[14]. Por ello, la Agencia se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en especial en el Decreto Ley 4170 de 2011, artículo 3, numeral 2, 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, en el Decreto Ley se otorga 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"[15].

De conformidad con lo anterior, 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[16].

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

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

[14] Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.
[15] Ver artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.
[16] Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.

> 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[17].

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de fronteras en la facultad de regulación de autoridades administrativas, la cual se encamina 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»[18].

Conviene reiterar que conforme a lo establecido por el Consejo de Estado[19], 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 República[20]. (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 Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados y especializados, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, los pliegos de condiciones 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

---

[17] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.
[18] Ibídem.
[19] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.
[20] Ibidem.

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 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 contratos de obra de infraestructura de agua potable y saneamiento básico que se adelanten por la modalidad de licitación pública, con el fin de que Colombia Compra Eficiente, 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 Colombia Compra Eficiente concretar la voluntad legislativa por medio la potestad reglamentaria.

Conforme a la interpretación sistemática de la normativa y jurisprudencia citada, la 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 la ley, y que los documentos tipo son una manifestación de dicha potestad. En consecuencia, CCE tiene la facultad de adoptar los documentos tipo, con fundamento en la potestad reglamentaria que le asignó el artículo 1° de la Ley 2022 de 2020.

Igualmente, en desarrollo de la función que recae en CCE conforme al artículo 2° del Decreto-Ley 4170 de 2011, la Agencia pormenorizará la voluntad del legislador con la implementación, desarrollo, publicación, revisión y actualización de los documentos tipo.

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 CCE y sobre la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones. Las secciones 2.1 y 2.2 del presente documento incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia del Gobierno Nacional y de CCE para implementar y desarrollar pliegos de condiciones tipo.

4. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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

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

El presente acto no deroga, modifica, subroga, adiciona o sustituye ninguna disposición vigente.

6. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición del acto

6.1. 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 [...]»[21].

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.

No debe pasarse por alto 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 ello 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 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»[22].

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 porque la definición de los requisitos habilitantes y factores de evaluación recae en el legislador. 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

[21] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.
[22] Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.

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».

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 a ello, las entidades especializadas –la Agencia Nacional de Contratación Pública, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio– en la mesa de trabajo adelantada virtualmente el 26 de noviembre de 2020, decidieron que la implementación de estos documentos tipo y, por tanto, su obligatoriedad se daría a partir del 11 de diciembre de 2020. En tal sentido, el siguiente constituye el cronograma para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

DOCUMENTOS TIPO DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO				
No.	**Componentes e hitos**	**Detalle**	**Fecha inicio**	**Fecha fin**
1	Estructuración de componente jurídico-administrativo de la versión preliminar de los documentos tipo.	Investigación interna del tema para fijar condiciones jurídico-administrativas particulares aplicables a la modalidad de obra pública y llave mano.	14/09/2020	30/09/2020
2	Mesas técnicas con entidades especializadas para la estructuración técnica de los pliegos.	Definición de lineamientos y contenidos del proyecto de pliego tipo elaborado por CCE, y acuerdo sobre su implementación gradual.	14/09/2020	30/10/2020
3.	Elaboración del proyecto de resolución y de la memoria justificativa.	Elaboración del proyecto de resolución y de la memoria justificativa.	28/09/2020	02/10/2020

DOCUMENTOS TIPO DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO				
No.	**Componentes e hitos**	**Detalle**	**Fecha inicio**	**Fecha fin**
4	Trámite de abogacía de la competencia ante la SIC	La Agencia Nacional de Contratación Pública envía los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte para agotar el concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio	19/10/2020	26/11/2020
5	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.	28/10/2020	08/11/2020
6	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.	09/11/2020	20/11/2020
7	Elaboración del Informe de participación ciudadana	Se elabora el informe de participación ciudadana para analizar el impacto de cada una de las observaciones presentadas por los ciudadanos.	23/11/2020	26/11/2020
8	Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- y de los documentos tipo.	Publicación de acto administrativo de CCE y de los	01/12/2020	

DOCUMENTOS TIPO DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO				
No.	**Componentes e hitos**	**Detalle**	**Fecha inicio**	**Fecha fin**
9	Implementación de los documentos tipo	documentos tipo definitivos. Fecha en la cual se implementarán los documentos tipo.	11/12/2020 (Fecha definida en la mesa de trabajo del 26 de noviembre de 2020)	

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 para agua potable y saneamiento básico.

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

De igual forma, el artículo 3 establece que 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. A su vez, el artículo 4, indica los aspectos que deben tener en cuenta las entidades estatales cuando en desarrollo de un proceso de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico requieran adquirir bienes o servicios adicionales.

Es importante precisar que los requisitos habilitantes y la forma de ponderación señalados en los documentos tipo obedecen a un análisis conjunto realizado con el sector de agua potable y saneamiento básico.

Asimismo, el artículo 5 establece las reglas que la entidad utilizará cuando el objeto contractual incluya actividades de obra pública de infraestructura de transporte y de agua potable y saneamiento básico, para definir cuál documento tipo aplicará.

Por último, el artículo 6 de la resolución establece el término en que regirán estos documentos. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas o especializadas en esta materia, en la mesa de trabajo del 26 de noviembre de 2020.

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 19 de octubre de 2020 su pronunciamiento para agotar el trámite de abogacía de la competencia de que trata el artículo 7 de la Ley 1340 de 2007 y los artículos 2.2.2.30.1 y ss. del Decreto 1074 de 2015, en relación con los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura para agua potable y saneamiento básico.

Al respecto, la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, a través del radicado No. 20-389051-3-0 requirió a la Agencia Nacional de Contratación Pública con el fin de remitir los siguientes documentos: "a) la versión más acabada o definitiva de los proyectos de acto administrativo con fines de regulación se proponen expedir junto con i) los documento base del pliego tipo, ii) Anexos, iii) Formatos, iv) Matrices y v) Formularios citados en el artículo 2 de los documentos y b) informar si cuentan con estudios técnico – económicos realizados sobre los Proyectos adicionales a las memorias justificativas, los cuales deberán incluir el análisis a que se refiere el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 2897 de 2020.

La Agencia Nacional de Contratación Pública, atendiendo el requerimiento de la SIC, el 09 de noviembre de 2020 adjuntó los siguientes documentos para continuar el trámite de abogacía de la competencia: *i)* proyecto de acto administrativo mediante el cual se adoptan los Documentos Tipo para los procedimientos de obra pública de agua potable y saneamiento básico, *ii)* respuesta al cuestionario contenido en la Resolución SIC 44649 del 26 de agosto de 2010, *iii)* borrador de la memoria justificativa, *iv)* proyectos de anexos, formatos, matrices y documento base que hacen parte de los documentos tipo objeto de regulación y *v)* observaciones y sugerencias recibidas por parte de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, en el radicado No. 20-389051-6 del 26 de noviembre de 2020, en relación con el proyecto de resolución que adopta los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básica, indicó que: «[...] *fijar condiciones de experiencia, capacidad financiera, técnica y otras de escogencia de contratistas para ejecutar labores que en esencia son iguales (obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en cualquiera de las modalidades que se describieron en el numeral 3 de este concepto), es positivo en la medida que estandariza condiciones sustanciales de participación, aumenta la eficiencia de las entidades públicas al tener a su disposición pliegos de alta calidad para adelantar sus licitaciones públicas, y replica las buenas prácticas que expertos han identificado en entidades técnicas y especializadas del sector de agua potable y saneamiento básico*». Igualmente, en relación con la autonomía de las entidades territoriales, señaló lo siguiente:

> Garantizar que en la adopción de los pliegos tipo expuestos en los Proyectos 1 y 2 no exista vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, a propósito de la estandarización de requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, es significativo en la promoción de la libre competencia en la medida que evita limitar la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio dentro de un municipio o departamento específico, ni crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.

Sin embargo, para la adopción de los documentos tipo de la referencia, la SIC realiza dos (2) recomendaciones. Por un lado, respecto al formulario de presupuesto oficial, solicita «*Definir, dentro de las notas 4, 5 y 6, las cuales podría llegar a incluir la entidad para aclarar algunos*

aspectos dentro del formulario 1 [...], *específicamente en la hoja titulada "Propuesta económica", el alcance de: "aspectos relacionados con ítems o descripciones de pago que tengan características particulares"*». Por otra parte, en lo relacionado con los factores de calidad, advierte una posible contradicción entre el apartado 4.2.3 del Documento Base o Pliego Tipo con el artículo 5, parágrafo 2, de la Ley 1150 de 2007, considerando que la exigencia de un plan conforme a las normas NTC ISO 9001:2015 y NTC ISO 10005:2018 es contraria a la prohibición de evaluar certificaciones de gestión de calidad.

Al respecto, para el acatamiento de las recomendaciones realizadas con ocasión al trámite de abogacía de la competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente eliminó las notas 4, 5 y 6 del «*Formulario 1 – Formulario de presupuesto oficial*» indicando que «*La entidad puede utilizar este formulario* [...] *sin perjuicio que la entidad pueda modificarlo o establecer la presentación de la oferta económica con un formulario distinto al indicado*» y que «[...] *cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios, la Entidad debe aplicar las notas 1, 2 y 3 del presente formulario* [...]».

Además, la Agencia, atendiendo la recomendación de la SIC, también aclara que la posible inclusión de un criterio de evaluación consistente en un plan de calidad no exige la entrega de las certificaciones de que el proponente esté acreditado en algún sistema de gestión de calidad en el procedimiento de selección, sino que el proponente asume la obligación, en la etapa de ejecución del contrato, de elaborar un plan de calidad enfocado en el proyecto a desarrollar, en cuya elaboración debe tener en cuenta las normas técnicas NTC ISO 9001:2015 y NTC ISO 10005:2018. Por tanto, a efectos de acatar las recomendaciones de la SIC, en el inciso final del apartado 4.2.3 del Pliego Tipo se explica que «*El Plan de Calidad se elaborará en relación con el proyecto a ejecutar, por lo que el proponente no debe presentar ningún certificado de gestión de calidad. Sin embargo, para elaborar el Plan de Calidad debe tener en cuenta las normas técnicas señaladas en el primer párrafo de este numeral*».

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 de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, que se realicen por licitación pública.

El artículo 5 de la resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique el 11 de diciembre de 2020 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 hasta

un 9.1% por razones de competitividad, de acuerdo con las cifras reportadas por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico.

No es necesario disponer de tiempo ni de medios, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o del Departamento Nacional de Planeación, para que los destinatarios del proyecto de resolución apliquen su contenido.

El proyecto tampoco tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación, y no genera impacto fiscal. Sin embargo, para la implementación de los pliegos de condiciones tipo será necesario reforzar o robustecer la capacidad operativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, debido a que esta entidad será la encargada de gestionar su diseño, publicación, difusión e implementación, lo que puede llegar a requerir ajustes de su presupuesto.

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

Elaboraron:	Juan David Montoya Penagos - Karlo Fernández Cala Gestores T1 Grado 15 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