



MEMORIA JUSTIFICATIVA

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA DE RESOLUCIÓN

"Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda".

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución, mediante la cual, la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda.

1. Antecedentes

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

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

Teniendo en cuenta la relevancia económica y el impacto que tienen los proyectos de obra en el sector social, y con el fin de desarrollar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitieran aprovechar las grandes inversiones que hasta la actualidad se vienen haciendo en el país en materia de infraestructura física para los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estimó prioritario en su momento estructurar e implementar los documentos tipo para los Procesos de Contratación de



MEMORIA JUSTIFICATIVA

obra pública en infraestructura social para los sectores señalados, que se adelanten mediante la modalidad de licitación pública.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en las facultades señaladas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, adoptó los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura social que se adelanten por la modalidad de licitación pública. Estos documentos tipo aplican de forma transversal al sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expidió la Agencia, donde se precisó el alcance concreto de esos documentos.

En este sentido, mediante la Resolución 220 del 6 de agosto de 2021, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptó los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo. Por su parte, por medio de la Resolución 392 del 18 de noviembre de 2021, se adoptaron los documentos tipo complementarios relacionados con el sector salud. Finalmente, con la expedición de la Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021, se acogieron los documentos tipo complementarios aplicables al sector cultura, recreación y deporte.

Debe indicarse que, el artículo primero de la Ley 2022 de 2020 dispone que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, establecerá un sistema para la revisión constante de los documentos tipo que expida. Al respecto, la Resolución 160 de 2020 cuyo objeto consiste en adoptar el procedimiento para implementar los documentos tipo y definir el sistema de su revisión, en el artículo 11, faculta a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para que, en cualquier momento, ante el cambio de circunstancias fácticas o jurídicas sobre las cuales se sustentaron la adopción de los documentos tipo o la identificación de imperfecciones en la elaboración o implementación de los mismos, proceda a realizar su revisión y adoptar las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

Teniendo en cuenta que, desde la fecha en la cual entraron en vigencia los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de social – Versión 1, y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social aplicables al sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Compra Eficiente ha identificado, en colaboración con entidades, agremiaciones y ciudadanos, aspectos en los documentos tipo que deben ser actualizados y modificados, con el fin de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país. En los próximos acápite se explicará la necesidad de actualizar los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 1, y documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 1.

Finalmente, debe indicarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha valorado y analizado la importancia de continuar avanzando en la adopción de documento tipo de infraestructura social en otros sectores diferentes a los que previamente se han adoptado. En este sentido, en la adopción de los documentos tipo objeto de esta Resolución, se justificarán las razones de oportunidad y conveniencia de adoptar documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, a nuevos sectores sociales, como son el sector institucional y el sector vivienda.

2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente expone las razones que justifican la actualización de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social - versión 1, y documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 1. De este modo, se explicará: i) la importancia en las compras públicas de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”, ii) la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación conforme al Decreto 142 de 2023 y iii) el deber de revisión constante en los documentos tipo y la necesidad de actualizar la Matriz de Experiencia y de incorporar nuevos criterios de evaluación y formatos, entre otros.

Finalmente, para justificar la implementación de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social en los nuevos sectores “institucional” y “vivienda”, se analizarán los siguientes aspectos: i) la inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para los sectores institucionales y ii) la adopción de estos documentos tipo promoverá el acceso



MEMORIA JUSTIFICATIVA

efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales y derechos fundamentales en el territorio nacional. Mención al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”.

i) Actualización de los documentos tipo

2.1 Importancia en las compras públicas de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” del Gobierno Nacional menciona que el propósito de este es “(...) sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”¹. Los ejes transversales del referido Plan Nacional de Desarrollo son: i) paz total; ii) los actores diferenciales para el cambio; iii) estabilidad macroeconómica, y iv) política exterior con enfoque de género.² Al respecto, debe señalarse que cobran especial relevancia los siguientes ejes transversales:

“2. Los actores diferenciales para el cambio. El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con

¹ Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Artículo 1.

² Ibidem. Artículo 4.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

3. Estabilidad macroeconómica. Tiene como objetivo definir un conjunto de apuestas en materia económica para garantizar la disponibilidad de los recursos públicos que permitirán financiar las transformaciones, las cuales están enmarcadas en la actual coyuntura económica global, regional y nacional.”

Con este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se propende porque los empresarios, emprendedores y asociaciones populares cuenten con mayores oportunidades y mejores condiciones. Se pretende una mayor inclusión de diversos sectores en la vida social, económica y productiva del país, y también se promueven las transformaciones, de cara a la economía global, regional y nacional. A su turno, una de las herramientas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan es, sin duda, el sistema de compras y contratación pública.

Por otra parte, conforme con el artículo 3 del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional apunta a cinco grandes transformaciones, a saber: i) ordenación del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, ii) seguridad humana y justicia social, iii) derecho humano a la alimentación, iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y v) convergencia regional.

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

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.

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

Dentro de este primer eje transformacional “seguridad humana y justicia social” se encuentran, como habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienes, el de “Fortalecimiento y desarrollo de infraestructura social”. Este se define indicando lo siguiente:

“El Gobierno Nacional impulsará la diversificación de fuentes de financiación y la vinculación de capital privado para la **provisión de establecimientos educativos, centros de desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en artes, cultura, deportes, ciencia y tecnología y ambiente, centros carcelarios, infraestructura deportiva, cultural u otra infraestructura social.**

(...)

En educación, se implementará un nuevo plan de infraestructura educativa que orientará los recursos y esfuerzos desde distintos actores para la **reducción de rezagos de la infraestructura física y tecnológica en la educación preescolar, básica, media y superior, especialmente en zonas rurales y con un enfoque territorial.** Las instituciones educativas serán territorios seguros, protectores, de paz y reconciliación, donde se fomente el encuentro, el diálogo, la participación efectiva de los distintos miembros de la comunidad, así como el reconocimiento de saberes diversos. De igual forma, se promoverán nuevos modelos constructivos, amigables con el medio ambiente”.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Como se aprecia, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, dispone de un conjunto de elementos estructurales que contribuye a garantizar los derechos fundamentales. Entre estos elementos se encuentra el “fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura social”, donde se dispone que, el gobierno nacional debe impulsar fuentes de financiamiento y vinculación de capital privado para la provisión de establecimientos educativos, centro de desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, centros carcelarios, infraestructura deportiva, cultural u otra infraestructura social. Además, se indica que se implementará un nuevo plan de infraestructura educativa que orientará los recursos y esfuerzos para reducir los rezagos de la infraestructura física y tecnológica en materia educativa.

Así mismo, debe indicarse que, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” contiene un enfoque importante en la infraestructura social, como pilar fundamental para el bienestar de la población colombiana y el fortalecimiento de la cohesión social. En relación con los documentos tipo objeto de esta resolución, conviene mencionar lo siguiente: i) en infraestructura educativa se busca mejorar los establecimientos escolares y universitarios, asegurando espacios adecuados y tecnológicos para la formación de los estudiantes; ii) en infraestructura de salud, se plantea una expansión y modernización de la infraestructura hospitalaria, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso, para ofrecer una atención médica oportuna y de calidad a todos los colombianos; iii) en el desarrollo en infraestructura en regiones, se busca una descentralización de la infraestructura, invirtiendo en regiones rezagadas para impulsar el desarrollo social y económico, mediante la construcción de centros de bienestar social, instalaciones deportivas y otros proyectos que mejoren la calidad de vida de la población, y iv) en relación con la vivienda se establece que se ampliarán los componentes del Subsidio Familiar de Vivienda, permitiendo la adquisición de viviendas nuevas o usadas, y buscar mejorar la accesibilidad a la vivienda, especialmente en áreas con poca oferta, para facilitar la construcción de nuevas viviendas.

En resumen, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se encuentra presente la infraestructura social como base para el bienestar, la equidad y el desarrollo de Colombia, con un enfoque integral que busca mejorar la calidad de vida de la población, reducir la desigualdad y promover la justicia social en todo el territorio nacional.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

En concordancia con los compromisos establecidos en el Acuerdo y las prioridades definidas en el PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la transformación en la que se identifica mayor presupuesto es Seguridad humana y justicia social (63,7% de los recursos) que comprende las inversiones en salud, educación, primera infancia, deporte entre otros; seguida del derecho humano a la alimentación (9,2%) que da cuenta, entre otras inversiones, de las relacionadas con desarrollo del sector agropecuario, y la producción de alimentos en el país.

Adicionalmente, es menester precisar que, uno de los principales objetivos de los documentos tipo es la lucha contra la corrupción, lo cual contribuye al cumplimiento de la Estrategia Nacional definida en el artículo 200 de la Ley 2294 de 2023. Esta norma establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 200. ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Con el propósito de fortalecer las Instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, proteger los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y proteger el Medio Ambiente, el Gobierno Nacional formulará una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

La Estrategia tendrá como dimensiones la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho al acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública y la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial.

El Gobierno Nacional en cabeza de la Secretaría de Transparencia y las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, serán responsables de la coordinación, elaboración y evaluación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la corrupción. La Red Nacional de Observatorios Anticorrupción y el Departamento Nacional de Planeación prestarán apoyo técnico para su formulación, monitoreo y seguimiento.

(...)”.

Al respecto, es importante señalar que con los documentos tipo, entre otras, se incorporan mejores prácticas contractuales, se optimizan los Procesos de Contratación, se contribuye a la transparencia y se garantiza la pluralidad de oferentes. Estas son



MEMORIA JUSTIFICATIVA

algunas ventajas que promueven los documentos tipo y que permiten luchar contra la corrupción en Colombia, particularmente, desde la contratación pública.

Ante ese panorama, y de conformidad con los datos estadísticos del comportamiento anual en donde se encontró que la inversión en obras de infraestructura social está en constante aumento, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente encuentra oportuno y conveniente que las entidades estatales sometidas al EGCAP tengan a disposición la segunda versión de: i) los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social, ii) los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte y iii) la primera versión de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda. De tal manera que los recursos dirigidos al eje transversal sean invertidos con mayor eficiencia y transparencia.

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

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

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

políticas colaterales u horizontales en materia de contratación³. El concepto de política o finalidad horizontal o colateral pretende subrayar que se trata de políticas no subordinadas o inferiores, sino que acompañan la finalidad principal de la contratación estatal, que es, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

En este sentido, la contratación pública juega un papel determinante en el impulso de políticas públicas pues sirve de instrumento para la consecución de los objetivos de carácter social y medioambiental. Así, mediante la adquisición de bienes y servicios la administración pública puede orientar el comportamiento de los agentes del mercado a través de la inclusión de criterios de sostenibilidad⁴ que permitan desarrollar una economía basada en el uso sostenible del capital natural e implementar mejores estándares en términos productivos, ambientales y sociales.

El Decreto 142 de 2023 modificó y adicionó el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el propósito de promover el acceso al sistema de compras públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria. Así mismo, resalta la importancia de que las entidades estatales promuevan la división de los Procesos de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes, atendiendo a criterios como el tipo de entregable, el valor del contrato y el ámbito geográfico de la entrega⁵.

³ ARROWSMITH, SUE. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía, Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 224-226.

⁴ De acuerdo con el Anexo 5 – Glosario de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, los criterios de sostenibilidad ambiental “Son aquellos que procuran la contratación de bienes, obras y servicios que generen el menor impacto ambiental posible a lo largo de todo su ciclo de vida, o que generen un impacto ambiental positivo mediante su proceso de producción”. Por su parte, se definen los criterios de sostenibilidad social como “aquellos que buscan reducir las desigualdades sociales, incluir grupos desfavorecidos, así como promover la transparencia y el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento y la adhesión a normativa y buenas prácticas internacionales de seguridad social, salud e higiene en el ámbito laboral”. Estas definiciones corresponden a las de la Guía de contratación pública sostenible y socialmente responsable, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

⁵ El texto vigente del artículo 2.2.1.2.4.2.19 del Decreto 1082 de 2015 es el siguiente: “Artículo 2.2.1.2.4.2.19. División en lotes o segmentos. Las entidades estatales promoverán la



MEMORIA JUSTIFICATIVA

El artículo 4 del Decreto 142 de 2023 modificó los criterios para determinar la oferta más favorable del precitado artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, incluyendo un párrafo por el cual *“Los criterios de calidad para evaluar la mejor relación calidad precio podrán incluir criterios ambientales o sociales vinculados al objeto del contrato”* (Énfasis fuera de texto). Como se observa, se trata de una potestad discrecional y, por tanto, la entidad contratante valorará si es oportuno y conveniente incluir o no este tipo de criterios en los procesos de selección⁶. Sin embargo, aunque la discrecionalidad implica una elección administrativa, no puede ser una decisión irracional o arbitraria.

división de procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes atendiendo a criterios tales como: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y iii) el ámbito geográfico de la entrega. Para el efecto, las entidades estatales deberán tener en cuenta el análisis del sector económico y de los oferentes en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1 .1.6.1. de presente Decreto.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen.

Las entidades estatales podrán incluir en el pliego de condiciones mecanismos o reglas que limiten el número de lotes que se adjudican a un mismo proponente, con el fin de evitar que se concentre la contratación, sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios. La decisión de no adjudicar un contrato en lotes o segmentos podrá obedecer entre otras razones, a que mediante este mecanismo se pueda restringir la competencia o que la segmentación del mercado pueda conducir a que la ejecución del contrato sea imposible desde el punto de vista técnico o económico.

Parágrafo. En los Procesos de Contratación adelantados por lotes o grupos deberá aplicarse lo regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.2. del presente Decreto, tomando en consideración el valor del Proceso de Contratación imputable al respectivo lote en el que se solicite su aplicación. De igual manera será aplicable lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3. a partir del lugar de ejecución del contrato asociado al respectivo lote o segmento."

⁶ Para estos efectos, la doctrina explica que "[...] la discrecionalidad hace referencia a una decisión o disposición administrativa adoptada dentro un margen de libre apreciación dejado por el ordenamiento jurídico (es decir, hay varias soluciones válidas en Derecho, entre las que la administración puede elegir libremente, aunque justificando su decisión). Cualquiera de las soluciones adoptadas dentro del ámbito de legítima discrecionalidad son igualmente admisibles en Derecho, y



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

Aunque uno de los considerandos del Decreto 142 de 2023 explica que “(...) se requiere integrar estos criterios a la valoración de la oferta más favorable en función de criterios cualitativos vinculados al objeto del contrato, en los términos establecidos en el literal b) del artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto número 1082 de 2015”, esto no implica que los criterios sociales y ambientales estén restringidos cuando la evaluación se soporte en puntajes o fórmulas. Como la norma citada en el párrafo precedente no distingue e, incluso, antes de esta modificación normativa era posible establecer factores de calidad relacionados con el objeto del proceso, la pretensión de este considerando es dejar claro que dichos criterios *también* aplican cuando la ponderación se fundamenta en la mejor relación de costo-beneficio.

De acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, “Los criterios ambientales podrán referirse, *entre otras*, a variables como la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; el empleo de medidas de eficiencia energética y la utilización de energía procedente de fuentes renovables durante la ejecución del contrato” (Énfasis dentro del texto). Además, también señala que “Los criterios sociales se referirán, *entre otras*, a las siguientes finalidades: fomento de la integración social de personas con discapacidad, inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables en la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral

todas ellas tienen el mismo valor jurídico. Siempre que no desborde el ámbito de discrecionalidad, la Administración puede decidir utilizando criterios de conveniencia u oportunidad (por lo que la discrecionalidad es la puerta de entrada en la pirámide del ordenamiento de consideraciones de política administrativa o de carácter metajurídico)” (BLANQUER, David. Derecho administrativo: el fin, los medios y el control. Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. p. 191).



MEMORIA JUSTIFICATIVA

de personas en situación de riesgo de exclusión social y la eliminación de criterios sospechosos de discriminación; el fomento de la contratación femenina o población LGTBIQ+; madres cabeza de hogar; personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior; víctimas del conflicto armado; criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio justo durante la ejecución del contrato, en los términos definidos por el artículo 4° de la Ley 2046 de 2020” (Énfasis fuera del texto).

Debe indicarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la Circula 004 de 17 de julio de 2025, manifestó que los criterios sociales, incluidos en el Decreto 142 de 2023, que adicionó el Decreto 1082 de 2015, son aplicables, entre otros, a los firmantes del Acuerdo Final de Paz, población en proceso de reintegración o reincorporación y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP. De esta forma, el Decreto 142 de 2023 establece mecanismos y herramientas que las entidades deben considerar para promover el acceso a la contratación estatal y por tanto a la inserción sociolaboral de grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social, entre los cuales se incluye la población señalada.

Ahora bien, para comprender el alcance del artículo 4 del Decreto 142 de 2023, debe indicarse que, de acuerdo con la memoria justificativa del proyecto de dicho decreto, la inclusión de criterios sociales y ambientales para determinar la oferta más favorable en los procesos de contratación se fundamenta en que, al incorporar objetivos secundarios de tipo social y ambiental en los procesos de contratación pública, el Estado puede influir en la conducta de los actores económicos, ya que aquellos interesados en obtener contratos con el sector público deberán ajustarse a las condiciones establecidas tanto en los documentos previos como en los contractuales. Esta medida favorece la consecución de metas que van más allá del interés comercial, facilitando una economía que promueva el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la adopción de mejores prácticas productivas, sociales y ambientales.

En este contexto, la expedición del Decreto 142 de 2023 —y, en particular, la incorporación de criterios sociales y ambientales en la determinación de la oferta más favorable en los procesos de contratación pública— representa un giro significativo en la concepción tradicional de la contratación estatal. Históricamente concebida como una herramienta meramente instrumental para el abastecimiento de bienes y servicios al sector público, la contratación pública adquiere ahora una dimensión más amplia y



MEMORIA JUSTIFICATIVA

estratégica, al convertirse en un instrumento fundamental para la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Esta transformación busca que los recursos públicos no solo satisfagan necesidades operativas, sino que también impulsen causas sociales y ambientales que contribuyan de manera efectiva al bienestar general de la población colombiana.

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

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

En concordancia con lo anterior, el Decreto establece que los criterios de calidad utilizados para evaluar la mejor relación calidad-precio en las ofertas presentadas por los proponentes pueden y deben incorporar consideraciones sociales y ambientales, **siempre que guarden una relación directa con el objeto del contrato**. Esto permite que la selección del contratista no se base únicamente en parámetros técnicos o económicos, sino también en la capacidad del oferente para contribuir al logro de metas colectivas como la reducción de la desigualdad, el fortalecimiento de economías locales, la inclusión de poblaciones vulnerables y la protección de los ecosistemas.

Asimismo, es menester recordar que el inciso final del párrafo del artículo 4 del Decreto 142 de 2023 establece que “En el marco de las competencias atribuidas por el Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente - adoptará instrumentos dirigidos a orientar a las Entidades Estatales en la aplicación de estos criterios sociales y ambientales”.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - realiza la inclusión de criterios socio ambientales en los Documentos Tipo para la modalidad de licitación pública en el sector de infraestructura social previa etapa de investigación y análisis sectorial.

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

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

(...)

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

En conclusión, la legalidad de una «cláusula social» por vía de decreto reglamentario está condicionada por las prescripciones de la selección objetiva, y, por ende, podrán ser incluidas a través de normas reglamentarias siempre que se reúnan los siguientes requisitos: i) estén vinculadas con el objeto contractual, pues de lo contrario se vulnera



MEMORIA JUSTIFICATIVA

directamente la selección objetiva; ii) persigan una finalidad legítima y; iii) no supongan un trato diferenciado desproporcional que quebrante el principio de igualdad y a la libre concurrencia económica.”⁷

Conforme con lo anterior, la inclusión de criterios sociales y ambientales en los Documentos Tipo de licitación para la contratación de obra pública de infraestructura social se sustenta jurídicamente en lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 142 de 2023, así como el ya citado pronunciamiento del Consejo de Estado. Dichas disposiciones reconocen que es jurídicamente viable y técnicamente procedente incorporar factores diferenciales en los procesos de selección, siempre que guarden una relación directa con el objeto del contrato y con la finalidad pública que se persigue mediante su ejecución.

En este marco normativo, la inclusión de cláusulas, criterios de evaluación o factores de ponderación que promuevan la vinculación de personas pertenecientes a las poblaciones descritas en el decreto ibidem —tanto para la realización de actividades calificadas como no calificadas—, constituye una medida que se encuentra estrechamente relacionada con el objeto contractual. Esta relación se evidencia en el hecho de que las actividades desarrolladas en el marco del contrato de obra pública, especialmente aquellas descritas en las matrices de experiencia de los Documentos Tipo, requieren recursos humanos que pueden ser provistos, generando así oportunidades de empleo para comunidades tradicionalmente excluidas o en condición de vulnerabilidad, entre otras.

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

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Rad. No. 68.018. C.P. William Barrera Muñoz.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

Esta determinación conlleva a incorporar unos nuevos criterios en los factores de calidad, que se hace conforme a los principios de selección objetiva y a la determinación del ofrecimiento más favorable, establecido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado por el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015.

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

Las compras públicas sostenibles tienen el potencial de generar una serie de beneficios que abarcan los ámbitos económico, ambiental, social y financiero. Este enfoque es aplicable a la mayoría de los sectores económicos, incluidas las obras civiles, que, al ser una de las áreas de mayor impacto ambiental, requieren estrategias específicas de sostenibilidad. En este sentido, una compra pública es considerada sostenible cuando



MEMORIA JUSTIFICATIVA

“satisface la necesidad y contribuye a la protección del medio ambiente, a la reducción del consumo de recursos, o a la inclusión y la justicia social durante todo el proceso de compra pública”. Este principio está alineado con las políticas ambientales y de desarrollo sostenible establecidas por organismos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan impulsar un futuro más equilibrado y justo para las generaciones presentes y futuras.

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

La implementación de criterios de sostenibilidad en las compras públicas no solo responde a las obligaciones legales, sino también a una necesidad urgente de adaptarse a las expectativas globales en torno a la responsabilidad ambiental. A nivel internacional, muchos países ya han adoptado mecanismos similares para integrar la sostenibilidad en sus Procesos de Contratación pública, reflejando un cambio hacia un modelo económico circular y de bajo impacto ambiental. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Unión Europea, han establecido directrices y normativas que alientan a los gobiernos a incorporar prácticas sostenibles en las compras públicas, lo que a su vez promueve un mercado global más responsable.

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

Aunado a lo anterior, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptaron en conjunto la “Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable”⁸, con el objetivo de brindar a los partícipes del sistema de compra pública directrices para la implementación de cláusulas ambientales y sociales en su gestión contractual. Mediante esta Guía se establecen lineamientos que constituyen un instrumento de buenas prácticas para garantizar la consecución de Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito de la contratación estatal, mediante la implementación de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del Proceso de Contratación.

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

⁸ La guía se encuentra publicada en la página web de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace:
https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_de_contratacion_publica_sostenible_y_socialmente_responsable_2024.pdf



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

La Guía señalada, relaciona en el Anexo 1 -a modo enunciativo- una serie de criterios ambientales y sociales, que pueden ser incorporados como *factores de evaluación*, especificaciones técnicas u obligaciones contractuales. Para tales efectos, la guía recomienda implementar las pautas allí señaladas con el fin de determinar su conveniencia, así como la manera más adecuada de incorporarlos en el respectivo Proceso de Contratación. Particularmente, la guía señala lo siguiente que resulta relevante en relación con los criterios sociales y ambientales incluidos en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2:

“B. Criterios Ambientales:

(...)

Etiquetas o certificaciones ambientales

(...)

Las etiquetas y certificaciones ambientales proporcionan información acerca del contenido de características ambientales generales de un bien, obra o servicio. Por tanto, son herramientas de información para los consumidores, para elegir bienes y/o servicios a partir de consideraciones ambientales. En este sentido, las Entidades Estatales podrán integrar a sus procesos de selección las etiquetas ambientales. Sin embargo, se recomienda incluirlo como criterio ponderable de evaluación de las propuestas presentadas en los procesos de selección. Como referente de etiqueta ambiental el país cuenta



MEMORIA JUSTIFICATIVA

con el Sello Ambiental Colombiano-SAC-, que consiste en un distintivo o sello de carácter voluntario, otorgado por una institución independiente denominada organismo de certificación (debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación -ONAC y autorizado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA) y que puede portar un bien o un servicio que cumpla con unos requisitos preestablecidos para su categoría.

C. CRITERIOS SOCIALES

(...)

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

(...)

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

Debe indicarse que, de acuerdo con el literal b) del artículo 2.1.4.3.2.1 “Prevención de la corrupción en la contratación pública” del Decreto 1600 de 2024⁹, las entidades deberán garantizar que las guías y manuales definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para la definición de criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes, se apliquen en la organización. En consecuencia, en los documentos del proceso deberá dejarse constancia que en la estructuración se tuvieron en cuenta las prácticas recomendadas por Colombia Compra Eficiente. En este sentido, la incorporación de criterios ambientales y sociales en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, atiende a los lineamientos contenidos en la guía como buena práctica contractual. Además, ayudan a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en el ámbito de la contratación estatal, mediante la implementación de criterios y obligaciones

⁹ “Por el cual se modifica el Capítulo 1 y 3 del Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en lo relacionado con las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización y la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción”.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

ambientales y sociales en los procesos de contratación que se adelanten mediante los documentos tipo indicados.

Finalmente, es importante señalar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente recibió solicitudes por parte de entidades públicas¹⁰ y privadas¹¹ que trabajan con las poblaciones mencionadas en el parágrafo del artículo 4

¹⁰ En consideración al artículo 5 “Mesas de trabajo” contenido en la Resolución 160 de 2020 “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar documentos tipo y se define el sistema para su revisión”, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y diferentes entidades técnicas y especializadas del sector social, realizaron diferentes mesas de trabajo con el objeto de recibir insumos para la construcción del contenido de los documentos tipo. En las mesas de trabajo, se recibieron solicitudes de la Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y la Jurisdicción Especial para la Paz, en las que solicitaban incluir como criterio de ponderación la inclusión de factores sociales en los documentos tipo del sector de infraestructura social tales como, personas en proceso de reincorporación, en procesos de reintegración y pospenados, entre otros.

¹¹ Mediante radicado No. P20250514004632 del 28 de Abril de 2025, la Directora de la Fundación Acción Interna le solicitó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la “(...) inclusión de la población pospenada como criterio social con puntaje en procesos de contratación Pública”. Al respecto, la solicitud indica lo siguiente:

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

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

Nuestra solicitud se fundamenta en dos aspectos esenciales:

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

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

Teniendo en cuenta que actualmente Colombia Compra Eficiente promueve prácticas de contratación que impulsan criterios de equidad e inclusión, consideramos que esta solicitud, no solo



MEMORIA JUSTIFICATIVA

del Decreto 142 de 2023 (el cual modifica el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2014). En estas, se propuso a la Agencia incluir, dentro de los documentos tipo del sector de infraestructura social, criterios de asignación de puntaje relacionados con el factor social, específicamente orientados a estas poblaciones. El objetivo de esta propuesta es garantizar la implementación de medidas de acción afirmativa o discriminación positiva, que permitan avanzar en la materialización del derecho a la igualdad para personas que, debido a sus condiciones particulares, requieren una atención especial por parte del Estado para el pleno ejercicio de sus derechos.

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

“En consecuencia, es válido afirmar que una forma de concretar el interés general que debe regir la contratación administrativa puede dirigirse a hacer efectivos los derechos de un grupo preciso de personas que requiere de la especial atención del Estado. **Dicho de otro modo, es válido constitucionalmente, porque hace parte del interés general, que se diseñen medidas en la contratación administrativa dirigidas a proteger de manera específica a un grupo determinado de la población que puede acceder al Estado en igualdad de condiciones y oportunidades respecto del mismo grupo**, en tanto que esa decisión puede constituir una forma de consolidar los fines del Estado y el cumplimiento de las tareas a él asignadas. De ahí que pueda afirmarse con claridad que constituye un objetivo de la contratación administrativa en el Estado Social de

fortalecería las políticas públicas orientadas a poblaciones vulnerables, sino que también consolidaría a la contratación pública como un verdadero motor de transformación social.

Por tanto, solicitamos respetuosamente:

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

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

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Derecho la satisfacción de las finalidades públicas y el logro de los objetivos sociales, así estos se dirijan a un grupo individual de personas, que corresponde concretar al legislador”¹². (énfasis fuera del texto original)

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

En este sentido, conforme se ha comentado a lo largo de este acápite, debe agregarse que, además, la inclusión de criterios sociales y ambientales en los documentos tipo corresponde a una acción afirmativa, que atiende los objetivos fundamentales de la contratación pública en un Estado Social de Derecho, el cual es precisamente, responder a las finalidades públicas y alcanzar metas sociales del Estado.

2.3 Deber de revisión constante de los documentos tipo y la necesidad de actualizar la Matriz de Experiencia y de incorporar nuevos criterios de evaluación y formatos, entre otros aspectos

La Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– debe revisar constantemente el contenido de los documentos tipo que expida. En desarrollo de este deber, la Agencia realiza ajustes puntuales a los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, teniendo en cuenta las consultas recibidas y comentarios realizados por la ciudadanía respecto a su contenido.

En igual sentido, fruto de la implementación de los documentos tipo señalados, la Agencia, en coordinación con el Ministerio de Cultura, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Ministerio de Educación, entre otras entidades técnicas y especializadas del

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-932 DE 2007. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

sector, ciudadanos y observaciones internas realizadas por parte del Grupo de Interno de Trabajo de documentos tipo, encontró procedente actualizar, entre otros, la “Matriz 1 – Experiencia” y el “Anexo 3 – Glosario”.

En relación con las matrices de experiencia del sector social, aplicables a los sectores “salud, educación, cultura, recreación y deporte”, en términos generales, los siguientes fueron los principales cambios en ese documento: i) se precisaron algunas actividades allí contenidas, ii) se incluyó dentro de los proyectos de construcción experiencia específica en cimentación iii) en algunas actividades se incluyó experiencia específica y el porcentaje de dimensionamiento iv) en muchas actividades se complementó o adicionó la descripción de estas v) se adicionaron notas que complementan o aclaran la solicitud de experiencia y vi) se amplía el ámbito de intervención en las actividades para que sea coherente con la experiencia que se requiere y se incluyen las descripciones dentro del glosario.

Por otra parte, la Agencia en la modificación a los documentos tipo objeto de esta Resolución, compila en un solo documento denominado Anexo 5 – Glosario las definiciones de los términos usados en los documentos del proceso, aplicables al sector salud, educativo, cultura, recreación y deporte, institucionales y vivienda. Así mismo, en relación con el Anexo 5 - Glosario, en este se incluyen nuevas definiciones y se aclaran algunas de las existentes.

De igual forma, debe indicarse que, se realizaron ajustes en la forma y/o fondo en los siguientes aspectos de los documentos tipo: i) causales de rechazo ii) limitación a Mipymes de los Procesos de Contratación estructurados por lotes o segmentos iii) acreditación de pagos de seguridad social cuando presenten la calidad de pensionados iv) ajustes en las obligaciones específicas contenidas en el Anexo 4 – Minuta del contrato, para incluir obligaciones contractuales relacionadas con el cumplimiento de factores de sostenibilidad v) se amplía la posibilidad de que las entidades soliciten garantías adicionales a las contenidas en el Decreto 1082 de 2015 para la etapa precontractual vi) capacidad financiera y organizacional; vii) acuerdos comerciales viii) garantías ix) requisitos habilitantes en la capacidad jurídica x) pacto de transparencia; xii) precisiones sobre precios artificialmente bajos; xiii) capacidad residual xiv) procedimiento para la adjudicación; xv) incorporación de lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” –Ley 2294 de 2023–; xvi) forma de pago, entre otros.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Se debe indicar que el detalle de los cambios, ajustes y/o modificaciones realizadas a los documentos tipo señalados, se encuentra en el documento denominado "Anexo Memoria Justificativa: ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, MÍNIMA CUANTÍA y SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA", el cual se publica como un adjunto a esta memoria justificativa. En ese documento, se presenta la justificación técnica, jurídica y financiera -según corresponda- de los cambios, ajustes y/o modificaciones realizadas sobre el documento tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública en el sector de infraestructura social (versión 1), así como de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social para los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte (versión 1).

ii) Justificación de la implementación de los documentos tipo en nuevos sectores a los previamente adoptados en la modalidad de licitación de obra pública de infraestructura social

2.4 Análisis de datos relevantes suministrados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de esta Agencia

2.4.1 Inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para el sector institucional

I) Sector de edificaciones institucionales

El documento "Cubo del gasto sector edificaciones institucionales" elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, indica que, durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I, los volúmenes de contratos y sus montos asociados a ese sector son los siguientes:



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Tabla 13. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector Edificaciones Institucionales.

| Año | Valor contratado | Contratos |
|----------------------|-----------------------------|-------------|
| 2021 | \$1.422.542.744.828 | 1603 |
| 2022 | \$1.632.218.342.953 | 1608 |
| 2023 | \$3.330.315.322.851 | 1659 |
| 2024 | \$ 38.020.305.521 | 85 |
| Total general | \$ 6.423.096.716.153 | 4955 |

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico diciembre de 2024

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

De acuerdo con la gráfica, para las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I se celebraron 4955 contratos por un valor de \$6.423.096.716.153 billones de pesos.

Ahora bien, en el informe “Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024” elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, se puede evidenciar que en el sector institucional se suscribieron 345 contratos por un monto de \$146.437 millones de pesos.

En relación con las modalidades de selección utilizadas para adelantar los procesos de contratación indicados, según el estudio realizado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, el comportamiento fue el siguiente durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I:

Gráfica 13. Modalidades Sector Edificios Institucionales 2021-2024 (I)



Fuente: Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Cálculo S. EMAE



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

Según los datos que se reportan, para la modalidad de Licitación Pública domina en valor contratado con \$5.523 mil millones y un volumen aproximado de 937 contratos. Esta modalidad concentra la mayoría de los recursos asignados, representando una clara contratación de proyectos de gran envergadura en el sector. La magnitud del valor contratado y el volumen de contratos reflejan su carácter como la modalidad más competitiva dentro del marco normativo.

En lo que corresponde a la modalidad de Selección Abreviada de menor cuantía, con un valor contratado de \$833 mil millones y aproximadamente 1.821 contratos, se posiciona como la segunda modalidad más utilizada en términos de valor total. Sin embargo, supera significativamente a la licitación pública en número de contratos. Esto sugiere que esta modalidad es utilizada para procesos de menor cuantía promedio, orientados a satisfacer necesidades específicas que requieren una mayor agilidad administrativa.

Por su parte, la Contratación a través de la modalidad de Mínima Cuantía registra \$67 mil millones, distribuidos en aproximadamente 2.192 contratos, lo que representa el mayor volumen de contratos entre las modalidades analizadas. Este alto número de procesos, combinado con un bajo valor promedio por contrato, indica que esta modalidad se utiliza predominantemente para proyectos pequeños o de bajo impacto económico.

Ahora bien, en relación con los datos reportados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024, el siguiente es el comportamiento de las modalidades de selección competitivas en el sector de edificios institucionales:

Espacio en blanco



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Gráfica 14. Modalidades de selección competitivas sector Edificios Institucionales 2024 (II)

| Posición | Modalidad de selección | Valor contratado (COP) | % Valor contratado | Número contratos | % Número contratos |
|--------------|------------------------|------------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| 1 | Licitación Pública | \$ 81.751 M | 54% | 33 | 10% |
| 2 | Selección Abreviada | \$ 39.095 M | 25% | 94 | 27% |
| 3 | Concurso de Méritos | \$ 18.067 M | 16% | 45 | 13% |
| 4 | Mínima Cuantía | \$ 7.525 M | 5% | 173 | 50% |
| Total | | \$ 146.437 M | 100% | 345 | 100% |

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico mayo de 2025

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

De acuerdo con la información que se reporta en la gráfica en relación con el segundo semestre del año 2024, se tiene lo siguiente:

La Licitación Pública es la modalidad con mayor valor contratado, con un monto de \$81.751 millones, lo que representa el 54% del valor total. Sin embargo, en términos de número de contratos, la Licitación Pública solo representa el 10% del total, con 33 contratos, lo que sugiere que se están realizando pocos contratos, pero de alto valor.

En contraste, la Mínima Cuantía es la modalidad más utilizada en términos de número de contratos, con un 50% del total y 173 contratos. No obstante, en términos de valor contratado, solo alcanzó \$7.525 millones, lo que representa el 5% del total, lo que indica que se están realizando muchos contratos, pero de bajo valor.

Por su parte, la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía representa la segunda modalidad de contratación más utilizada para contratar proyectos en el sector institucional, con un valor de \$39.095 millones. Así mismo, esta modalidad es la segunda en la que mayor número de contratos se suscribe para adelantar los proyectos indicados.

Debe indicarse que, el informe Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024, en relación con lo que se ha venido señalando concluye:



MEMORIA JUSTIFICATIVA

“El sector de Edificios Institucionales actualmente carece de Documentos Tipo en todas las modalidades de selección, lo que ofrece una oportunidad para evaluar la viabilidad de priorizar su elaboración. Sería especialmente beneficioso enfocarse en las modalidades de Licitación Pública, que registra el mayor valor contratado, y Mínima Cuantía, que es la más utilizada en términos de número de contratos. No obstante, la elaboración de Documentos Tipo para las cuatro modalidades de selección podría generar un impacto aún mayor en términos de ahorro y valor por dinero, si es factible”.

Considerando la información reportada en los estudios mencionados, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura en el sector institucional, bajo la modalidad de selección de licitación pública. Esta conclusión se sustenta en el valor contratado, siendo esta la modalidad de contratación en la que se invierte la mayor cantidad de recursos públicos en el sector institucional.

Así, la dimensión del valor contratado indica la pertinencia que tanto las entidades como los proponentes cuenten con documentos tipo en la modalidad de licitación de obra pública de infraestructura social aplicables al sector institucional, que permitan incrementar la pluralidad de oferentes, reducir los tiempos de preparación de ofertas y estructuración de los procesos, así como garantizar el uso de documentación clara, integrada y alineada con buenas prácticas contractuales.

II) Sector de seguridad pública

Debe indicarse que en el documento tipo que se adopta en el capítulo V “Documentos tipo complementarios – sector institucional” de la Resolución “Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda”, el sector seguridad está presente en varios capítulos y actividades contenidas en la Matriz de Experiencia del sector institucional. En este sentido, a continuación, se analiza la inversión de recursos en ese sector en específico.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

El documento "Cubo del gasto sector infraestructura de seguridad, periodo de tiempo: 2021-2024-I" elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, señala que, durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I, los volúmenes de contratos y sus montos asociados a ese sector son los siguientes:

Tabla 14. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector Infraestructura de Seguridad 2021-2024 (I)

| Año | Valor contratado | Contratos |
|----------------------|----------------------------|-------------|
| 2021 | \$654.855.793.336 | 528 |
| 2022 | \$553.835.028.568 | 477 |
| 2023 | \$1.261.904.634.724 | 641 |
| 2024 | \$118.728.485.280 | 2 |
| Total general | \$2.589.323.941.908 | 1648 |

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico diciembre de 2024

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

Según la información que se reporta en la gráfica, para las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I se celebraron 1648 contratos por un valor de \$2.589.323.941.908 billones de pesos.

Por su parte, en el informe "Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024" elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, se evidencia que en el sector seguridad se suscribieron 102 contratos por un monto de \$85.311 millones de pesos.

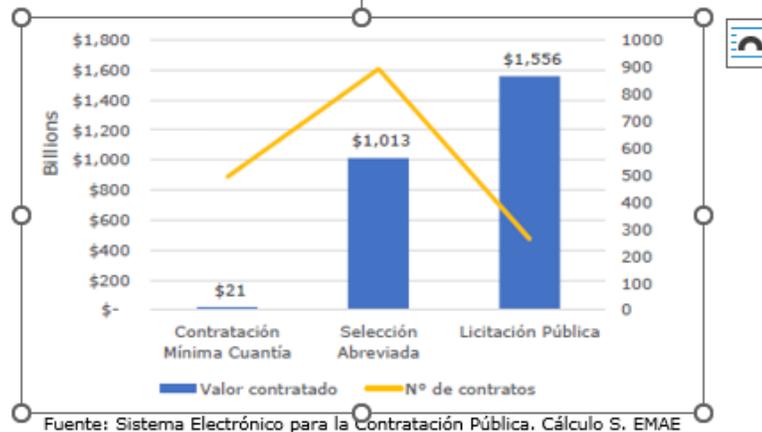
Ahora bien, en relación con las modalidades de selección utilizadas para adelantar los procesos de contratación indicados, según el estudio realizado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, el comportamiento fue el siguiente en las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I:

Espacio en blanco



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Gráfica 15. Modalidades Sector Infraestructura de Seguridad 2021-2024 (I)



Gráfica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

De acuerdo con la información reportada, se tiene que, la licitación pública fue la modalidad que mayores valores concentró en la tabla presentada, con un valor contratado de \$1,55 billones de pesos (60,10 %), en 263 contratos (una media contractual de \$5.915 millones de pesos).

En términos de cuantías agregadas, le siguió la selección abreviada, con \$1,01 billones de pesos (39,12 %), a través de 893 contratos (una media contractual de \$1.134 millones de pesos), es decir, el número de contratos celebrados por esta modalidad representó más del 54,18% del total de contratos celebrados.

La contratación mínima cuantía se posicionó como la segunda modalidad con el mayor número de contratos (492), pero con la menor participación en términos de valor, al sumar \$20.552 millones de pesos (0,79 %). Esto muestra su rol como una herramienta para contratos de bajo monto, con un promedio de poco más de \$42 millones de pesos por contrato.

La licitación pública concentró los mayores valores debido a su naturaleza, relacionada con el objeto del proceso y su presupuesto. Por otro lado, la selección abreviada, aunque presenta un mayor volumen de contratos, refleja un menor promedio por contrato en comparación con la licitación pública.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Ahora bien, en relación con los datos reportados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024, el siguiente es el comportamiento de las modalidades de selección competitivas en el sector seguridad:

Gráfica 16. Modalidades de selección competitivas sector seguridad 2024 (II)

| Posición | Modalidad de selección | Valor contratado (COP) | % Valor contratado | Número contratos | % Número contratos |
|--------------|------------------------|------------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| 1 | Selección Abreviada | \$ 39.551 M | 51% | 46 | 45% |
| 2 | Licitación Pública | \$ 29.420 M | 34% | 12 | 11% |
| 3 | Concurso de Méritos | \$ 14.900 M | 17% | 14 | 13% |
| 4 | Mínima Cuantía | \$ 1.439 M | 2% | 34 | 33% |
| Total | | \$ 85.311 M | 100% | 102 | 100% |

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico mayo de 2025

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

De acuerdo con la información que se reporta en la gráfica en relación con el segundo semestre del año 2024, se tiene lo siguiente:

La Selección Abreviada es la modalidad más utilizada en términos de valor contratado, representando el 51% del valor total, con un monto de \$39.551 millones y 46 contratos. Lo anterior indica que a través de esta modalidad se han adjudicado contratos de menor cuantía sumando un monto representativo.

Por otro lado, la Contratación de Mínima Cuantía es la modalidad más utilizada en términos de número de contratos, representando el 33% del total, con 34 contratos. Sin embargo, en términos de valor contratado, esta modalidad solo representa el 2% del total, con un monto de \$1.439 millones. Esto sugiere que se están realizando numerosos contratos, pero de bajo valor.

Debe indicarse que, el informe Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024", en relación con lo que se ha venido señalando concluye lo siguiente:

"El sector de Infraestructura de seguridad actualmente carece de Documentos Tipo en todas las modalidades de selección, lo que ofrece una



MEMORIA JUSTIFICATIVA

oportunidad para evaluar la viabilidad de priorizar su elaboración. Sería especialmente beneficioso enfocarse en las modalidades de Selección abreviada, que registra el mayor valor contratado, y Mínima Cuantía, que es la más utilizada en términos de número de contratos. **No obstante, la elaboración de Documentos Tipo para las cuatro modalidades de selección podría generar un impacto aún mayor en términos de ahorro y valor por dinero, si es factible**” (énfasis fuera del texto original).

Considerando la información reportada en los estudios, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura en el sector de seguridad, bajo la modalidad de licitación pública. Teniendo en cuenta que, mediante esta modalidad se comprometió la mayor cantidad de recursos públicos en el sector de seguridad (en las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I), además, en la vigencia 2024-II es la segunda modalidad de contratación que involucró la mayor cantidad de recursos públicos.

En este contexto, contar con documentos tipo para los procesos en este sector y modalidad contribuiría a que tanto los proponentes como las entidades dispongan de herramientas que incrementen la pluralidad de oferentes, reduzcan los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, y, además, garanticen el uso de documentación clara, integrada y alineada con buenas prácticas contractuales.

2.4.2 Inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para el sector vivienda

El documento “Cubo del gasto sector vivienda, periodo de tiempo: 2021-2024-I” elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, dispone que, durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I los volúmenes de contratos y sus montos asociados a ese sector son las siguientes:

Espacio en blanco



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Tabla 19. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector Vivienda.

| Año | Valor contratado | Contratos |
|----------------------|----------------------------|-------------|
| 2021 | \$281.581.988.071 | 528 |
| 2022 | \$569.385.496.883 | 500 |
| 2023 | \$543.964.531.743 | 687 |
| 2024 | \$21.652.764.364 | 43 |
| Total general | \$1.416.584.781.061 | 1758 |

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico diciembre de 2024

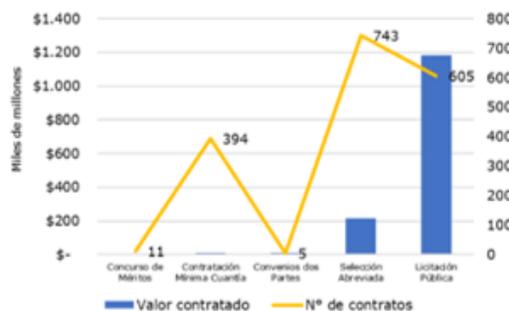
Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

De acuerdo con la tabla, para las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I, se celebraron 1.578 contratos por un valor de \$1.416.584.781.061 billones de pesos.

Ahora bien, en el informe “Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024” elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, se puede evidenciar que en el sector vivienda se suscribieron 39 contratos por un monto de \$12.665,6 millones de pesos.

En relación con las modalidades de selección utilizadas para adelantar los procesos de contratación indicados, según el estudio realizado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, el comportamiento fue el siguiente en las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I:

Gráfica 17. Modalidades de selección: valores y número de contratos, vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I, Sector Vivienda.



Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico diciembre de 2024



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

De acuerdo con la información, la Licitación Pública fue la modalidad que mayores valores concentró y tuvo el segundo mayor número de contratos, con un valor contratado de \$1,18 billones en 605 contratos. En términos de cuantías agregadas, siguió la Selección Abreviada con \$216.196 millones a través de 743 contratos, y convenios dos partes con \$9.543 millones de pesos en 5 contratos.

La mínima cuantía se ubica como la cuarta modalidad más usada en cuanto al valor de los contratos por con \$9.298 millones de pesos con un total de 394 contratos. La lista, respecto al valor contratado, es cerrada por la contratación directa, caracterizada como convenio entre dos partes con \$66.604 millones de pesos en 433 contratos.

La Licitación pública concentró los mayores valores y el segundo mayor número de contratos dada la naturaleza de las obras y los valores de estas, lo que responde a la exigencia legal de su uso para contratos de conformidad con el objeto contractual y el presupuesto oficial del proceso de selección.

En relación con los datos reportados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024, el siguiente es el comportamiento de las modalidades de selección competitivas en el sector vivienda:

Gráfica 18. Modalidades de selección competitivas sector vivienda - 2024 I

| Posición | Modalidad de selección | Valor contratado (COP) | % Valor contratado | Número contratos | % Número contratos |
|--------------|------------------------|------------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| 1 | Licitación Pública | \$ 7.804,0 M | 62% | 7 | 18% |
| 2 | Selección Abreviada | \$ 2.461,2 M | 19% | 14 | 36% |
| 3 | Concurso de Méritos | \$ 1.986,4 M | 16% | 5 | 13% |
| 4 | Mínima Cuantía | \$ 414,1 M | 3% | 13 | 33% |
| Total | | \$ 12.665,6 M | 100% | 39 | 100% |

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico mayo de 2025

Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con la información que se reporta en la gráfica en relación con el segundo semestre del año 2024, se tiene lo siguiente:

La Licitación Pública es la modalidad más utilizada en términos de valor contratado, representando el 62% del valor total, con un monto de \$7.804,0 millones y 7 contratos. Esto sugiere que están utilizando esta modalidad para contratar pocos contratos, pero de alto valor.

En contraste, la Menor Cuantía es la modalidad más utilizada en términos de número de contratos, representando el 36% del total, con 14 contratos. Sin embargo, en términos de valor contratado, esta modalidad solo representa el 19% del total, con un monto de \$2.461,2 millones. Esto sugiere que se están realizando muchos contratos, pero de bajo valor. Por su parte, en relación con la modalidad de selección de Mínima Cuantía, esta no representa la mayor cantidad de recursos públicos invertidos, pero sí es la segunda modalidad de selección en la que mayor número de contratos se celebraron (13) con un 33% del total.

Debe indicarse que, el informe Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024, en relación con lo que se ha venido señalando concluye lo siguiente:

“El sector Vivienda actualmente carece de Documentos Tipo en las cuatro modalidades (...) **se podría considerar como una oportunidad de mejora la elaboración de Documentos Tipo para el sector Vivienda en las cuatro modalidades, iniciando por la Licitación Pública que corresponda a la modalidad de mayor valor contratado**”. (énfasis fuera del texto original)

Considerando la información reportada en los estudios, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura en el sector vivienda, bajo la modalidad de licitación de obra pública. Esta necesidad se fundamenta en la significativa inversión de recursos públicos realizada a través de esta modalidad, así como en el número de contratos celebrados.

En este sentido, contar con documentos tipo para los procesos en este sector y modalidad facilitaría que tanto los proponentes como las entidades cuenten con herramientas que promuevan la pluralidad de oferentes, reduzcan los tiempos de



MEMORIA JUSTIFICATIVA

preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, y aseguren el uso de documentación clara, integrada y alineada con buenas prácticas contractuales.

2.5 Promover el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales y derechos fundamentales en el territorio nacional con la adecuada contratación de estas edificaciones del sector institucional y sector vivienda. Mención al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la vida".

2.5.1 Sector vivienda

i) La vivienda adecuada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos sociales y culturales

Las principales características del derecho a una vivienda adecuada se encuentran fundamentalmente en la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que trata sobre este derecho¹³, y en la Observación general N° 7, que aborda el tema de los desalojos forzosos.

En la Observación general N° 4, se dispuso que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Al ser reconocido de esta manera, el derecho a una vivienda adecuada es esencial para el pleno ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Así mismo, en el documento se sostuvo que el derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse de manera estricta o limitada, sino que debe verse como el derecho a vivir de manera segura, tranquila y digna en algún lugar. Esto debe ser así por al menos dos razones. I) Primero, el derecho a la vivienda está estrechamente vinculado con otros derechos humanos y con los principios fundamentales que sustentan el Pacto. En este sentido, la "la dignidad inherente a la persona humana", de la cual se derivan los derechos del Pacto, requiere que el concepto de "vivienda" se entienda de manera que considere diversas facetas, y sobre todo, que se garantice el derecho a la vivienda

¹³ Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>



MEMORIA JUSTIFICATIVA

para todas las personas, independientemente de sus ingresos o acceso a recursos económicos. II) Segundo, la referencia del párrafo 1 del artículo 11 no debe interpretarse como simplemente tener una vivienda, sino como disponer de una vivienda adecuada. Tal como lo reconocieron la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

Por lo tanto, el concepto de adecuación es especialmente importante en lo que respecta al derecho a la vivienda, ya que resalta varios factores que deben considerarse al evaluar si ciertas formas de vivienda pueden considerarse una "vivienda adecuada" según el Pacto. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que es posible identificar ciertos elementos de este derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto para garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Estos son los siguientes:

"a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los *Principios de Higiene de la Vivienda* preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho.

Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o



MEMORIA JUSTIFICATIVA

empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos¹⁴.

El derecho a una vivienda adecuada no debe ser visto de manera aislada de los demás derechos incluidos en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales pertinentes. Por ejemplo, El acceso a una vivienda adecuada puede ser esencial para el disfrute de varios derechos humanos, especialmente en áreas como el empleo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. La capacidad de ganarse la vida puede verse gravemente afectada si, debido a un desalojo forzoso, una persona es reubicada en un área distante de las oportunidades laborales. Además, sin pruebas de residencia, las personas sin hogar no pueden ejercer su derecho al voto, acceder a servicios sociales ni recibir atención médica. Las escuelas pueden negarse a inscribir a los niños que viven en asentamientos informales debido a que estos no tienen un estatus oficial. Asimismo, una vivienda inadecuada puede afectar el derecho a la salud; por ejemplo, si las viviendas o asentamientos carecen de acceso suficiente a

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1):13/12/1991 CESCR Observación general No. 4 6 periodo de sesiones (1991), pág. 3, disponible en el siguiente enlace: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>



MEMORIA JUSTIFICATIVA

agua potable y servicios de saneamiento, sus residentes pueden sufrir graves problemas de salud¹⁵.

ii) La vivienda digna en la Constitución Política de 1991. Pronunciamientos de la Corte Constitucional

En Colombia el concepto de vivienda digna ha sido reconocido por la Corte Constitucional como la implicación de "(...) contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida"¹⁶. Concretamente, en nuestro país, el derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política que indica que "(t)odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho". Ahora bien, considerando la diferencia conceptual que existe entre la Constitución y los instrumentos de derechos internacionales (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales), la Corte Constitucional manifestó que, en aplicación de los principios pro persona y de eficacia de los derechos, corresponde a los jueces y demás autoridades encargadas de aplicar y proteger los derechos humanos "(...) dar el mayor alcance posible a cada una de esas prescripciones (...)". Al respecto, la corporación en la sentencia T-235 de 2011, señaló lo siguiente:

"Es importante indicar que 'vivienda digna' y vivienda adecuada' no son conceptos idénticos. En efecto, podría discutirse si el estándar de dignidad es menos exigente que el estándar de adecuación y viceversa. Esa discusión, empero, resulta infructuosa pues en materia de derechos humanos rige el principio *pro hómine*, de manera que el juez constitucional debe escoger los estándares más amplios de protección. Dicho de otra forma, si los estándares del derecho interno que establecen los factores a tener en cuenta para que la vivienda sea digna y lo del DIDH para calificar la adecuación de la vivienda son complementario, debe asumirse que todos hacen parte del contenido esencial del derecho; en caso de incompatibilidad, por supuesto, debe escogerse el

¹⁵ ONU HABITAT, El derecho a una vivienda adecuada, Folleto Informativo No. 21 (Rev. 1) Disponible en el siguiente enlace: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

¹⁶ Sentencias T-079 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-894 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-791 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería; y T-958 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

estándar que favorezca en mayor medida el ejercicio y goce del derecho analizado”¹⁷.

Esto significa que, para la Corte Constitucional, la vivienda abarca un amplio ámbito de protección desde distintos estándares -la dignidad y la adecuación-, que, en todo caso, juntos garantizan este derecho desde la perspectiva que favorezca en mayor medida su ejercicio y goce.

Es importante señalar que, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la protección del derecho a la vivienda digna ha tenido dos momentos. En el primero, ese derecho se amparó a través del criterio de conexidad, para habilitar la justiciabilidad de los denominados derechos de segunda generación, como la vivienda, siempre que afectara otros como la vida y el mínimo vital de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta. Posteriormente, a partir de 2011, la Corte Constitucional lo reconoció como derecho fundamental autónomo con contenido prestacional que puede ser objeto de pretensiones subjetivas ante el juez. En la sentencia T-163 de 2013, reiterada en la T-547 de 2019¹⁸, expuso lo siguiente:

*“En resumen, (i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un **derecho fundamental autónomo**, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana”¹⁹.*

En este sentido, la Corte ha señalado que el derecho a una vivienda adecuada está estrechamente vinculado con la dignidad humana y otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el mínimo vital, la salud, la educación y el acceso a los

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-235 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-547 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹ La naturaleza fundamental de este derecho también fue reconocida en otras decisiones, como la T-698 de 2015, en la cual se indicó que “la Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo”, entre muchas más. Ver sentencias T-046 de 2015, T-669 de 2016, T-264 de 2016, T-681 de 2016, T-732 de 2016, T-149 de 2017. T-390 de 2018 y T-547 de 2019.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

servicios del Estado. Estos derechos no pueden ser plenamente efectivos si la persona no cuenta con un lugar adecuado y digno para vivir y desarrollar su proyecto de vida. Con base a esto, la corporación ha afirmado que la vivienda es un derecho fundamental autónomo. Sin embargo, corresponde al Estado establecer las condiciones para garantizar este derecho de manera progresiva, según los recursos disponibles y la capacidad del país, asegurando así "plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultura"²⁰.

La Corte Constitucional dispuso el carácter prestacional del derecho a la vivienda digna, y que se trata de un derecho económico, social o cultural que tiene un fuerte componente programático. En este sentido, el derecho fundamental a la vivienda digna "por mandato constitucional es deber de las autoridades promover beneficios y estímulos de acceso a la vivienda para que las personas con menos recursos puedan desarrollar su proyecto de vida"²¹. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional identificó que el Estado tiene las siguientes obligaciones:

"(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica"²².

En este sentido, se puede afirmar que, para la Corte Constitucional, el derecho a una vivienda digna es progresivo, lo que implica que corresponde al Estado proporcionar los recursos y medios necesarios para garantizar su realización. Para lograr este objetivo, las autoridades deben elaborar los marcos legislativos adecuados que faciliten la creación de un sistema coordinado entre las diferentes entidades, de manera que:

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² Sentencias SU-016 de 2021, T-299 de 2017, T-409 de 2016, T-472 de 2010.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

“(…) de forma concatenada, haga uso eficiente de los recursos para garantizar que la población más vulnerable de la sociedad, pueda contar con las condiciones necesarias para acceder a una solución de vivienda digna de acuerdo con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano”²³.

Conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha venido señalando, se deriva que i) el derecho fundamental a la vivienda digna es autónomo, ii) al Estado le corresponde brindar posibilidades para su materialización de acuerdo con los recursos disponibles y garantizar el acceso en condiciones de igualdad, lo cual pasa por la protección especial de sujetos vulnerables, y iii) el deber de no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

iii) **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida – Vivienda**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se encuentran diferentes disposiciones relacionadas con la vivienda. En este sentido, a continuación, se señalarán los aspectos más relevantes que se contienen en ese instrumento en relación con el asunto indicado.

Dentro del eje transformacional de Convergencia Regional, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se encuentra como uno de sus catalizadores el de “Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbanos-rurales y la integración de territorios”. Este a su vez, contiene el componente “i Gestión del suelo para vivienda interés social y soporte urbanos”. Allí se dispone que, se diseñarán estrategias e incentivos para gestionar el suelo tanto a nivel urbano como supramunicipal, con el objetivo de *impulsar la construcción de viviendas de interés social y la infraestructura necesaria* (como vías, servicios públicos, espacio público y equipamientos). Esto busca fortalecer los lazos entre regiones y garantizar el acceso efectivo a bienes y servicios, priorizando a las poblaciones más vulnerables.

Por su parte, en el catalizador de “Territorios más humanos: hábitat integral”, se halla el componente denominado “d. Mecanismos diversos de acceso a la vivienda (vivienda nueva y usada, arrendamiento social y autogestión”, en el que se establece que, se

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2006. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

ampliarán los componentes del Subsidio Familiar de Vivienda, permitiendo la adquisición de viviendas nuevas o usadas, arrendamiento, autogestión, compra de materiales y urbanización de terrenos, siempre con un enfoque en condiciones adecuadas de habitabilidad y sostenibilidad. También se indica que se buscará mejorar la accesibilidad a la vivienda, especialmente en áreas con poca oferta, y se promoverán modelos participativos para facilitar la construcción de nuevas viviendas, y que, para las familias con dificultades socioeconómicas, se explorarán estrategias que combinen recursos para la compra de vivienda o arrendamiento social. También se fomentará la oferta de Vivienda de Interés Social (VIS) y se apoyarán los procesos de reasentamiento en zonas de riesgo no mitigable.

En el mismo sentido, el literal “e. Democratización del crédito para acceder a soluciones habitacionales” establece que, se fortalecerá la banca de vivienda y se impulsarán iniciativas para facilitar el acceso al crédito a hogares y grupos asociativos que tradicionalmente han sido excluidos del sistema financiero formal. Además, indica que estos recursos podrán destinarse a la compra, autoconstrucción o mejora de viviendas.

Por su parte, el literal f, del mismo catalizador que se viene comentando, incluye en el Plan Nacional de Desarrollo la “Provisión y mejoramiento de vivienda rural”. En este sentido, se menciona que se implementarán estrategias para mejorar la vivienda en zonas rurales y centros poblados. De esta forma, se utilizarán modelos autogestionarios, acceso a crédito y construcción en terreno propio, con el objetivo de reducir la desigualdad y exclusión de la población rural. Estas estrategias deberán tener en cuenta las particularidades de la ruralidad y la diversidad de actores como campesinos, indígenas, y otros grupos. También, según se señala en ese literal, se avanzará en el cálculo del déficit habitacional de grupos étnicos para generar datos que ayuden a diseñar políticas públicas con enfoque diferencial. Además, se promoverá el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, especialmente en municipios con Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y áreas afectadas por la violencia y cultivos ilícitos.

Finalmente, los literales g y h que tratan respectivamente sobre “vivienda diferencial, de interés cultural y vivienda productiva” y “Productividad del sector vivienda”, indican en ese orden que, se fomentarán proyectos de vivienda que consideren un enfoque diferencial y territorial, utilizando técnicas y materiales tradicionales de construcción sostenibles, y se promoverá el uso de nuevas tecnologías en todo el sector vivienda, desde la planificación hasta la construcción y mejora de viviendas, con el objetivo de



MEMORIA JUSTIFICATIVA

reducir tiempos y costos, siempre con un enfoque sostenible. Además, se modernizarán los procesos para obtener licencias, permisos y registrar viviendas. También se impulsará el desarrollo de habilidades laborales en las regiones, apoyando los modelos autogestionarios.

En cumplimiento de los mandatos constitucionales indicados con anterioridad y además, teniendo en cuenta lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el Estado ha implementado políticas públicas que facilitan el acceso a una vivienda digna para las personas en situación de vulnerabilidad. Específicamente, ha establecido diversos mecanismos que promueven la adquisición de vivienda, en este sentido, contar con los documentos tipo complementarios del sector vivienda aplicables para la contratación de obra pública de vivienda urbana, rural o dispersa contribuyen a que el estado garantice que las personas más vulnerables tengan acceso a una vivienda digna en las condiciones reconocidas por la Carta Política, la jurisprudencia y los tratados internacional sobre derechos humanos.

2.5.2 Sector institucional. Establecimientos de reclusión

i) **Derechos especiales relacionados con condiciones materiales de las personas privadas de la libertad**

La Corte Constitucional desde 1992 ha desarrollado la teoría de la relación especial de sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad. En este sentido, en la Sentencia T-596 de 1992, la Sala Primera de Revisión señaló lo siguiente:

“En una relación jurídica el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes. Este es el caso del interno en un centro penitenciario. Frente a la administración, el preso se encuentra en una relación especial de sujeción, diseñada y comandada por el Estado, el cual se sitúa en una posición preponderante, que se manifiesta en el poder disciplinario y cuyos límites están determinados por el reconocimiento de los derechos del interno y por los correspondientes deberes estatales que se derivan de dicho reconocimiento.”²⁴

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

En la Sentencia T-881 de 2002, la Corte realizó análisis de la jurisprudencia constitucional, en el cual destacó seis elementos que caracterizan las relaciones de especial sujeción. Para nuestro tema de estudio, merece especial atención referirnos a dos (2) de esos elementos, que son los siguientes:

“(…) consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos, salud) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas).”

Conforme con lo anterior, en virtud de la relación especial de sujeción, el Estado, al privar de libertad a una persona, se constituye en garante de todos aquellos derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de libertad, como son los derechos fundamentales y derechos especiales relacionados con condiciones materiales de existencia; y el recluso, por su parte, queda sujeto a determinadas obligaciones legales y reglamentarias que debe observar. En este sentido, la posición de garante en la que se sitúa el Estado es la base de todas las medidas que, según el derecho internacional de los derechos humanos, debe implementar para respetar y asegurar los derechos de las personas privadas de libertad.

Debido a su situación, las personas privadas de la libertad no pueden cubrir por sí mismas una serie de necesidades básicas que aseguren la posibilidad de llevar una vida digna. Por ello, el Estado, con el cual mantienen una relación especial de sujeción, tiene responsabilidades especiales, tanto de carácter negativo como positivo, para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales que no se suspenden.

En términos generales, la Corte ha establecido²⁵ que estas obligaciones deben cumplirse no solo mediante su inclusión en los reglamentos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, sino también a través de la provisión efectiva de recursos materiales que aseguren la digna subsistencia de los internos. Sobre el particular, se resalta los siguientes elementos a los que tienen derecho las personas privadas de la libertad: i) acceso a la administración pública y a la justicia, ii) alimentación suficiente y adecuada,

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU 122 de 2022. M.P.: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

iii) atención en salud y acceso a servicios médicos, iv) agua y servicios de saneamiento básico, v) prohibición de tratos y penas crueles inhumanos y degradantes y vi) infraestructura.

Sobre este último elemento "infraestructura" debe indicarse que la Corte indicó que este se materializa en los siguientes aspectos: i) todos los locales frecuentados regularmente por las personas privadas de la libertad deben ser mantenidos en debido estado y limpios, ii) sitios de habitación deben estar en condiciones adecuadas e higiénicas, iii) las celdas deben contar con buena ventilación y con acceso suficiente a luz natural o artificial, iv) las personas detenidas no deben ser sometidas a temperaturas extremas, v) reclusión libre de hacinamiento, y vi) cada persona debe disponer de una superficie mínima, y un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche, así como de una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones de limpieza e higiene.

i) Las condiciones de la infraestructura carcelaria promueven el respecto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente - NSR-10 es una norma que establece los requisitos básicos en cuanto a diseño, materiales, inspección y mantenimiento que deben cumplir las construcciones para resistir las fuerzas sísmicas. Su propósito es garantizar la estabilidad estructural de los edificios y minimizar el riesgo de daños significativos durante sismos, protegiendo así a los ocupantes. Esta normativa es de cumplimiento obligatorio y se aplica a todos los tipos de edificaciones en el país.

En la norma indicada, en el literal K.2.6 Grupo de ocupación institucional, se indica que se clasifican como edificaciones o espacios aquellos destinados a la reclusión de personas con limitaciones mentales, así como a aquellas sometidas a castigos penales o correccionales, o que requieren tratamiento o cuidado específico. También se incluyen los espacios destinados a la reunión de personas con fines educativos o de instrucción. De igual forma, se engloban en esta categoría las construcciones y espacios esenciales para la atención de emergencias, la preservación de la seguridad de las personas y la



MEMORIA JUSTIFICATIVA

prestación de servicios públicos y administrativos necesarios para el adecuado funcionamiento de las ciudades²⁶.

A su vez, este grupo de ocupación institucional se constituye de los siguientes subgrupos: i) de ocupación institucional de reclusión, ii) institucional de salud o incapacidad, iii) institucional de educación, iv) institucional de seguridad pública y v) institucional de servicio público.

Conforme con lo anterior, para efectos de este subtítulo, conviene referirnos al subgrupo de ocupación institucional de reclusión. En este, se clasifican las edificaciones o espacios empleados en la reclusión de personas con libertad restringida por razones penales, correccionales o de limitación mental. De esta forma, es claro que dentro de este grupo se encuentran las prisiones y cárceles, aspecto que merece especial atención considerando el Estado de Cosas Inconstitucionales sobre el hacinamiento carcelario, que ha sido declarado y reiterado en nuestro país.

El Estado de Cosas Inconstitucionales en Colombia en materia penitenciaria y carcelaria se refiere a la grave situación de vulneración sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, principalmente por el abandono y la falta de inversión en infraestructura, así como por deficiencias estructurales en la política criminal del país.

Este estado fue declarado por primera vez en la Sentencia T-153 de 1998, considerando las condiciones precarias en los centros de reclusión. Luego, en la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional identificó que los problemas eran consecuencia de fallas en la formulación e implementación de la política criminal y reiteró el estado de cosas inconstitucional. En 2015, la Sentencia T-762 reafirmó esta situación, criticando la política criminal colombiana como "reactiva, populista, poco reflexiva, volátil e incoherente", lo que perpetuaba la vulneración de derechos fundamentales.

Finalmente, en 2022, mediante la Sentencia SU122, la Corte extendió la declaración del estado de cosas inconstitucional a los centros de detención transitoria, como estaciones de Policía y unidades de reacción inmediata, buscando garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las personas detenidas en estos lugares. Este proceso

²⁶ Información tomada del documento Capítulo K.2 Clasificación de las edificaciones por grupos de ocupación. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.eird.org/cd/building-codes/pdf/spa/doc13995/doc13995-6b.pdf>



MEMORIA JUSTIFICATIVA

refleja un reconocimiento judicial de la necesidad urgente de reformas estructurales y una política pública adecuada para resolver los problemas crónicos del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.

Ahora bien, debe indicarse que este Estado de Cosas Inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, ha sido abordado desde distintos documentos CONPES²⁷. En estos, se tratan principalmente las condiciones críticas del sistema penitenciario y carcelario, reconociendo que la infraestructura deficiente y la sobrepoblación carcelaria han generado una crisis en los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Estos documentos incluyen recomendaciones y estrategias para mejorar las condiciones de los centros de reclusión, garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos de los reclusos y promover reformas en la política criminal y penitenciaria del país. Algunos puntos clave de estos documentos incluyen:

1. **Condiciones de infraestructura:** Reconocimiento de las malas condiciones de los establecimientos carcelarios, como la falta de espacio, la infraestructura deteriorada y la insuficiencia de recursos para atender las necesidades básicas de los detenidos.
2. **Sobrecupo carcelario:** En los documentos CONPES se señala que la sobrepoblación en las cárceles colombianas es uno de los principales problemas que contribuyen al estado de cosas inconstitucional, lo que aumenta el riesgo de violencia y la vulneración de derechos.
3. **Reformas estructurales:** Los documentos CONPES proponen diversas reformas en la infraestructura penitenciaria y en la política de seguridad, con el objetivo

²⁷ **CONPES 3086 de 2000:** Este documento establece un plan para ampliar la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país, con el objetivo de satisfacer la creciente demanda de cupos en el sistema.

CONPES 3277 de 2004: Continúa con la estrategia de expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios, realizando un seguimiento al CONPES 3086 de 2000.

CONPES 3412 de 2006: Presenta una estrategia adicional para la expansión de la oferta de cupos penitenciarios y carcelarios, dando seguimiento a los documentos anteriores.

CONPES 3828 de 2015: Define una política integral que aborda no solo la ampliación de la infraestructura, sino también aspectos relacionados con la política criminal y la articulación con entidades territoriales y el sector privado.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

de reducir la sobrepoblación, mejorar la atención a los reclusos y promover un sistema más humanitario y efectivo.

4. **Alternativas de reclusión:** Se mencionan medidas como la promoción de sistemas alternativos de reclusión, como el uso de prisión domiciliaria para personas con delitos menores o condiciones especiales, como la salud mental deteriorada.

En resumen, los documentos CONPES han sido clave para orientar políticas públicas que busquen resolver la crisis carcelaria en Colombia, enfocándose en mejorar las condiciones de los reclusos, reducir el hacinamiento y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en los centros de detención del país.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que, aunque la creación de nuevas plazas en el sistema penitenciario, ya sea mediante la construcción de nuevas instalaciones o la ampliación y modernización de las existentes, es una medida fundamental para combatir el hacinamiento y adaptar los sistemas penitenciarios a las necesidades actuales, esta solución por sí sola no garantiza una solución sostenible a largo plazo²⁸. Esto implica que, aunque la expansión de la infraestructura es necesaria, no es suficiente para resolver de manera definitiva el problema del hacinamiento sin acompañarse de reformas estructurales más amplias en la política penal y penitenciaria.

En el Documento CONPES 4082 de 2022 se aprobó para continuar ampliando la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario una inversión de \$851.522 millones para la construcción de nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional, garantizar las condiciones dignas de reclusión, y coadyuvar a la disminución del hacinamiento en los establecimientos de reclusión existentes, en este sentido, lo cierto es que en Colombia se encuentran en ejecución planes de construcción carcelaria y es por ello que se hace necesario poder incidir desde la adopción de los documentos tipo de infraestructura institucional - sitios de reclusión para garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

i) **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida – Sitios de reclusión**

²⁸ CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se encuentran diferentes disposiciones en materia penitenciaria y carcelaria. En este sentido, a continuación, se señalarán los aspectos más relevantes que se contienen en ese instrumento en relación con el asunto indicado.

Dentro del eje transformacional de Seguridad Humana y Justicia Social, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se encuentra como uno de sus catalizadores el de “Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar”. Este a su vez, contiene el componente “Humanización de la política criminal y superación del Estado de Cosas Inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria”. En este se dispone que, el enfoque de derechos humanos en la política criminal contribuye a garantizar la dignidad humana, facilita la resocialización efectiva, fomenta la inclusión social y ofrece nuevas oportunidades, además de restaurar los vínculos sociales alterados por la comisión de delitos. En este sentido, es fundamental transformar la política criminal y penitenciaria del país, priorizando la justicia restaurativa y las alternativas penales sobre el enfoque punitivo. Es igualmente necesario fortalecer la atención penitenciaria para reducir los riesgos de reincidencia, coordinar los esfuerzos institucionales para promover la inclusión social de las personas que han cumplido su pena, y prevenir la reincidencia delictiva en adolescentes y jóvenes. Todo esto busca cumplir con las directrices de la Corte Constitucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en esta área.

Además, el documento desarrolla algunas consideraciones sobre el tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno. En este se establece que se llevará a cabo la reestructuración, fusión y/o determinación de las funciones y organización de las entidades que conforman el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario dentro del Sector Administrativo de Justicia y Derecho, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad y garantizar el cumplimiento pleno de la finalidad resocializadora de la pena. Además, se elaborará un protocolo de tratamiento penitenciario y resocialización dirigido a la población privada de la libertad, considerando los enfoques de género y diferencias, así como las necesidades específicas de grupos poblacionales como mujeres, personas LGBTIQ+, personas con discapacidad, adultos mayores, extranjeros, migrantes, comunidades étnicas, entre otros. Se implementará el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización. Asimismo, se tomarán medidas para asegurar que las personas privadas de la libertad reciban asesoría jurídica en el proceso de obtención de



MEMORIA JUSTIFICATIVA

subrogados penales y beneficios administrativos, como parte de su tratamiento penitenciario progresivo.

Finalmente, se establecerán acuerdos de colaboración para el fortalecimiento gradual de los centros de armonización indígenas o sus equivalentes, en el marco de la cooperación entre los organismos del Estado. Esto se realizará respetando la autonomía de las autoridades indígenas en cuanto a la determinación o creación de dichos centros y la asignación de sus funciones.

Conforme con lo anterior, resulta pertinente mencionar como la adopción de los documentos tipo objeto de esta resolución y especialmente los del sector de infraestructura institucional – sitios de reclusión, garantizan la relación especial de sujeción a la que están sometidos los reclusos con el Estado, especialmente en relación con la provisión efectiva de recursos materiales relacionados con la infraestructura.

De conformidad con lo expuesto, las razones señaladas respaldan la oportunidad y pertinencia de adoptar los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, enfocados a la protección y garantía de los derechos a la vivienda y la dignidad en sitios de reclusión, y a favorecer por el cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

3. Viabilidad jurídica

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

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

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

“Artículo 4º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007: PARÁGRAFO 7: El Gobierno Nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuanto lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección”. [...] (Subrayado fuera de texto).

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

“[...] Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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. Mediante el precedente judicial mencionado se dio lugar a la declaratoria de exequibilidad del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, no obstante, estas razones también son aplicables al artículo 1 de la Ley 2022 de 2020.

3.2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹ y el 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 deje espacios de regulación que necesitan llenarse para la ejecución de esta mediante la expedición de actos jurídicos de contenido normativo, pues el legislador puede, en virtud del principio de libertad de

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Sierra Porto.

³⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Rad. 1101-03-24-000-2010-00119-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva³¹.

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

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

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.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

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

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general³⁴”. Además, el Consejo de Estado, Sección Primera, en la Sentencia del 29 de abril de 2015, expediente 6.096, indicó que es posible que ley atribuya facultades reglamentarias a otras autoridades administrativas, particularmente a los ministerios, sin que se entienda disminuida la potestad reglamentaria del presidente de la República³⁵.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

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.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

En este sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 1 la Ley 2022 de 2020, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de 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 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:

³⁶ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

“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”³⁸.

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

“Dígase que ese poder de regulación normativa en cabeza de CCE se ejerce *secundum legem* como también subordinado a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, de suerte que no rivaliza con ésta o aquella, sino que constituye, en puridad, expresión del ejercicio de autoridad administrativa bajo habilitación legal expresa sujeta, entre otras cuestiones, a la concreción de aquellos principios y valores que subyacen a la función administrativa, de una parte, y los propios de la Constitución Económica, de otro tanto, como recién ha sido reiterado por esta Sección en asunto de similar naturaleza al aquí tratado. Con otras palabras, la Sala tiene averiguado que el poder de regulación otorgado a Colombia Compra Eficiente no es ejercicio de potestad reglamentaria constitucional, en los términos expuestos”³⁹.

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

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.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite⁴⁰.

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

“(…) para la Sala resulta claro que con el Decreto-Ley 4170 de 2011 el legislador extraordinario no quiso modificar –como en efecto no lo hizo– el esquema de producción normativa establecido en la Constitución Política y, por lo mismo, las funciones asignadas a Colombia Compra Eficiente guardan una estricta lógica de jerarquía normativa respecto de las facultades reglamentarias reservadas al presidente de la República y, por supuesto, respecto de los lineamientos legislativos. No podría considerarse que con el Decreto-Ley mencionado se distribuyeron las competencias reglamentarias entre el presidente de la República y la nueva agencia, asignando a esta última todo aquello relativo a la contratación del Estado. Por el contrario, lo que resulta evidente es que el presidente de la República cuenta ahora con una entidad especializada que lo apoya técnicamente tanto en la formulación de una política pública en materia de compras y contratación pública, como en su labor de producción normativa, sin que por ello se desprenda de las normas pertinentes alguna suerte de escisión de las facultades. Adicionalmente, las funciones asignadas a la Agencia, si bien pueden comportar una facultad de regulación de la actividad contractual pública, ella debe ser ejercida con sometimiento al esquema jerárquico normativo del sistema jurídico, por lo que deberá sujetarse, como consecuencia, a los dictados constitucionales, legales y a la reglamentación expedida por el presidente de la República”⁴².
(Subrayado fuera del texto)

⁴⁰Ibidem.

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

⁴² Ibidem.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

De igual manera, aclaró que en el marco normativo en el cual fue expedido el Decreto 1510 de 2013 no se contaba con la facultad legal por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para el diseño e implementación de documentos estandarizados para ninguna modalidad de contratación con efectos obligatorios para las entidades públicas, salvo el evento señalado en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, la expedición de la presente resolución se fundamenta en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 que brinda el sustento normativo para la adopción de los documentos tipo. Esto con el fin de que la Agencia, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites establecidos en la ley citada acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad. Por lo tanto, a diferencia de lo establecido en el numeral 3 del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, esta reglamentación cuenta con un sustento jurídico suficiente, dado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y permite a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente concretar y aterrizar la voluntad del legislador mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

En relación con los documentos tipo, las Altas Cortes se han pronunciado sobre la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para expedirlos y sobre la naturaleza jurídica de dichos documentos. Las secciones 3.1 y 3.2 de esta memoria justificativa incluyen los pronunciamientos vinculados a la competencia de esta Agencia para implementar y desarrollar documentos tipo.

5. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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

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

El acto que se expide deroga la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, Resolución 220 del 6 de agosto de 2021, Resolución 392 del 18 de noviembre de 2021, Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021, y sus modificaciones posteriores.

7. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición del acto

7.1 Obligatoriedad de los documentos tipo

El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo, con el propósito de que dichos documentos se adopten como actos administrativos reglamentarios de la ley. Lo



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

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

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

El fundamento legal vigente de la regla de inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual “[...] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Sin embargo, esta regla también regía antes conforme lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también se dispuso el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

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

7.2 Autonomía de las entidades territoriales

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

Debe tenerse en cuenta que existen normas reglamentarias del orden nacional en materia de contratación pública que deben obedecer las entidades territoriales, sin que ello suponga una violación del principio de autonomía territorial. Ejemplo de esto es el Decreto 1082 de 2015 que, siendo una norma expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de la función consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es vinculante para las entidades territoriales.

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

8. Estructura de la Resolución

La Resolución contiene los siguientes siete (7) capítulos: i) Capítulo I Documentos tipo transversales al sector de infraestructura social, ii) Capítulo II Documentos tipo complementarios sector educativo, iii) Capítulo III Documentos tipo complementarios

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

sector salud, iv) Capítulo IV Documentos tipo complementarios sector cultura, recreación y deporte, v) Capítulo V Documentos tipo complementarios sector institucional, vi) Capítulo VI Documentos tipo complementarios sector vivienda y vii) Capítulo VII vigencia y derogatorias.

El primer capítulo "Documentos tipo transversales al sector de infraestructura social" se compone de siete (7) artículos. El primero de estos, adopta la versión 2 de los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura social que se adelanten por la modalidad de licitación pública.

En el segundo artículo, se establece que los documentos tipo para los procedimientos 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 los documentos que hacen parte de los documentos tipo adoptados, y reitera la obligación de adoptar los documentos al Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II.

De igual manera, se aclara que estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, el sector educativo, sector salud, sector cultura, recreación y deporte, sector institucional y sector vivienda, de conformidad con los capítulos II, III, IV, V y VI de la Resolución.

De igual forma, el artículo 3 contempla que las Entidades Estatales no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del Proceso de Contratación, condiciones habilitantes o factores de evaluación distintos a lo regulado en los documentos tipo, y, por tanto, se dispone que las entidades estatales solo podrán modificar los documentos en los aspectos que les sean permitidos.

Por su parte, el artículo 4 de la Resolución establece que cuando el objeto contractual incluya obras, bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, la entidad estatal deberá aplicar los documentos tipo. Además, si de manera excepcional la entidad requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social, deberá seguir los parámetros a los que se refiere el aludido artículo. También, precisa que, en los casos en que el objeto contractual incluya actividades que son abarcadas por otros documentos tipo, la entidad estatal aplicará las reglas de combinación de experiencia previstas en el numeral 3.5.1 del documento base.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

El artículo 5 determina que, cuando el objeto contractual incluya actividades de obra pública de infraestructura social, en conjunto con actividades cobijadas por otros documentos tipo, la entidad deberá definir qué documentos tipo aplica dependiendo de la relevancia técnica del proyecto, impacto o el valor que representan en el presupuesto oficial. Teniendo en cuenta los criterios anteriores, la entidad estatal debe determinar cuál documento tipo aplica. Esto sin perjuicio de que pueda utilizar las reglas de combinación de experiencia establecidas en esos documentos, siempre que ello resulte necesario con ocasión de las distintas actividades a ejecutar en el proceso de contratación, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 4 de la Resolución. De igual manera, establece que la entidad deberá justificar en los estudios previos las razones que soportan la escogencia de un determinado documento tipo.

El artículo 6 establece que, Colombia Compra Eficiente realizará anualmente el análisis del sector con el fin de determinar si la capacidad financiera y organizacional cambia respecto al año inmediatamente anterior.

El artículo 7 de la Resolución contempla que, cuando se declare desierto un proceso de contratación que hubiere aplicado los documentos tipo de licitación pública, para el nuevo proceso de contratación la entidad estatal deberá utilizar los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social, adaptando las condiciones y requisitos a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y al artículo 2.2.1.2.1.2.22. del Decreto 1082 de 2015, o la norma que lo modifique o sustituya. En todo caso, al nuevo proceso de selección se le aplicará la "Matriz - Experiencia" de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, según el sector al que corresponda el proyecto.

Por su parte, el "Capítulo II Documentos tipo complementarios – Sector Educativo" dispone de tres (3) artículos, comprendidos entre el octavo y decimo. En el artículo 8 se adopta la versión 2, de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo. El artículo 9 indica la obligatoriedad de esos documentos tipo para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y el documento tipo que se adopta en ese sector "Matriz 1 – Experiencia Sector Educativo". Además, se establece que ese documento debe aplicarse de forma conjunta con el documento base, formatos, anexos y formularios adoptados en el capítulo I.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Finalmente, el artículo 10 señala la regla de inalterabilidad sobre el documento tipo del sector de infraestructura educativa.

El “Capítulo III Documentos tipo complementarios – Sector Salud” comprende los artículos decimoprimeros al decimotercero. El artículo 11 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud – versión 2. El artículo 12 establece que los documentos tipo para los procedimientos de licitación de la referencia contienen parámetros obligatorios para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, incluye el documento tipo que adopta “Matriz 1 – Experiencia Sector Salud”, precisando que además de este documento se utilizará el documento base, formatos, anexos y formularios adoptados en el capítulo I. En el artículo indicado, también se precisa que estos documentos tipo aplicarán a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia Sector Salud. Finalmente, el artículo 13 establece la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo del sector salud.

El “Capítulo IV Documentos tipo complementarios – Sector Cultura, Recreación y Deporte” comprende los artículos decimocuarto al decimosexto. El artículo 14 adopta la versión 2 de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra públicas de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte. El artículo 15 establece que los documentos tipo para los procedimientos de licitación indicados contienen parámetros obligatorios para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, señala el documento tipo que adopta “Matriz 1 – Experiencia Sector Cultura, Recreación y Deporte”, y especifica que, además de este documento se utilizará el documento base, formatos, anexos y formularios adoptados en el capítulo I. También se indica que, estos documentos tipo aplicarán a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia Sector Cultura, Recreación y Deporte. Por último, el artículo 16 se establece la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo de ese sector.

El “Capítulo V documentos tipo complementarios – Sector Institucional” contiene los artículos decimoséptimo a decimonoveno. El artículo 17 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector institucional y seguridad. Por su parte, el artículo 18 dispone que los documentos tipo señalados contienen parámetros obligatorios para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Asimismo, indica el documento tipo que adopta “Matriz 1 – Experiencia Sector Institucional”, y establece que, además de este documento se utilizará de forma conjunta los documentos señalados en el capítulo I. También se indica que, estos documentos tipo aplicarán a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia de ese sector. Por último, el artículo 19 consagra la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo de ese sector.

El “Capítulo VI documentos tipo complementarios – Sector vivienda” comprende los artículos vigésimo a vigesimosegundo. El artículo 20 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector vivienda. El artículo 21 dispone que los documentos tipo señalados contienen parámetros obligatorios para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Asimismo, indica el documento tipo que adopta “Matriz 1 – Experiencia Sector vivienda”, y establece que, además de este documento se utilizarán de forma conjunta los documentos señalados en el capítulo I. También se indica que, estos documentos tipo aplicarán a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia de ese sector. Por último, el artículo 22 consagra la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo de ese sector.

Finalmente, el “Capítulo VI vigencias y Derogatorias” de la Resolución, comprende los artículo vigesimotercero y vigesimocuarto. En el primero de estos artículos “23” se establece la vigencia de la Resolución, indicando que esta rige a partir de su publicación y comenzará a aplicarse en los procesos de selección de licitación pública de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026. Por su parte el artículo 24 establece las disposiciones que deroga la Resolución, entre las que se encuentran la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, Resolución 220 del 6 de agosto de 2021, Resolución 392 del 18 de noviembre de 2021, Resolución 454 del 16 de diciembre de 2021, y sus modificaciones posteriores.

9. Cronograma (Ley 2022 de 2020)

El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma y definirá, en coordinación con las entidades técnicas o especializadas, el procedimiento para implementar los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública. Conforme a ello, las entidades especializadas – la Agencia Nacional



MEMORIA JUSTIFICATIVA

de Contratación Pública, el Distrito de Medellín (Secretaría del Medio Ambiente), Departamento del Huila, Instituto Departamental del Deporte y la Recreación del Guaviare, Alcaldía de Tunja (Boyacá), Alcaldía de Fredonia (Antioquia), Alcaldía de Chigorodó (Antioquia), Hospital Militar Central, Alcaldía de DonMatías (Antioquia), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-, entre otras, en la mesa de trabajo adelantada el 7 de julio de 2025, decidieron que la implementación de estos documentos tipo y, por tanto, su obligatoriedad se daría a partir del 16 de febrero de 2026. En tal sentido, el siguiente es el cronograma establecido para la adopción de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2 y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con del sector educativo, sector salud, sector cultura, recreación y deporte – versión 2, sector institucional y sector vivienda:

| Nombre Hito | Detalle Hito | Fecha Inicio | Fecha Fin |
|--|--|--------------|------------|
| 1. Investigación preliminar del alcance de la modificación y adopción de nuevos sectores | Análisis de la modificación normativa por la cual se ajusta el contenido de los Documentos Tipo y se adoptan nuevos sectores | 27/01/2025 | 6/02/2025 |
| 2. Elaboración Informe sobre hallazgos y conclusiones desde el aspecto técnico y jurídico | Documento de elaboración conjunta por parte de los profesionales encargados de la revisión y análisis de los documentos tipo, en formato de informe, con el siguiente contenido: * Motivo que suscita el o los ajustes * Detalles de las razones que justifican la modificación * Análisis integral de viabilidad técnica, jurídica y financiera * Razones de Oportunidad y Conveniencia * Razones de hecho y de derecho que justifican la modificación | 7/02/2025 | 17/02/2025 |



MEMORIA JUSTIFICATIVA

| | | | |
|---|--|------------|------------|
| | * Razones que justifican la adopción de nuevos documentos tipo | | |
| 3. Estructuración de la modificación a los Documentos Tipo | Estructurar la primera versión de modificación y nuevos sectores a los documentos tipo de infraestructura social | 21/02/2025 | 7/03/2025 |
| 4. Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa- soporte técnico que justifica la modificación y adopción de nuevos sectores en los documentos tipo | Estructurar la memoria justificativa y la resolución a partir de la cual se justifica la necesidad de modificar los documentos tipo existentes y la adopción de los documentos tipo en los nuevos sectores institucional y vivienda | 10/03/2025 | 25/03/2025 |
| 5. Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación a los documentos tipo existentes y la adopción en nuevos sectores. | Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación a los documentos tipo existentes y la adopción a nuevos sectores. | 26/03/2025 | 15/04/2025 |
| 6. Respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas | Generar respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas y realizar ajustes a la propuesta de modificación de los documentos tipo y la adopción de los nuevos sectores | 16/04/2025 | 26/04/2025 |



MEMORIA JUSTIFICATIVA

| | | | |
|--|---|------------|------------|
| 7. Publicación del proyecto de documento tipo en la página web | Publicación para comentarios y observaciones de: i) el proyecto de documento tipo y ii) el proyecto de resolución que los adopta | 29/04/2025 | 23/05/2025 |
| 8. Trámite de abogacía de la competencia ante la SIC | Remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio del proyecto de resolución para que dé su concepto en relación con la posible afectación a la libre competencia. | 26/05/2025 | 11/06/2025 |
| 9. Revisión de los comentarios y ajustes al Documento Tipo frente a los borradores anteriores | Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes a la modificación y nuevos sectores de los documentos tipo | 26/05/2025 | 10/06/2025 |
| 10. Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- y de los documentos tipo. | Publicación de acto administrativo de CCE y los Anexos de Resolución | 22/08/2025 | |
| 11. Implementación de los documentos tipo | Fecha en la cual se implementarán los Documentos Tipo. | 16/02/2026 | |

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

Las modificaciones a los documentos tipo de infraestructura social para procesos de obra pública adelantados bajo la modalidad de licitación pública, aplicables a los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, deben ser observados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales



MEMORIA JUSTIFICATIVA

o jurídicas de derecho público o privado que por mandamiento legal estén obligadas a su aplicación⁴⁵.

El artículo 23 de la Resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procesos de selección de licitación pública de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026. Esta fecha fue definida en coordinación con las entidades técnicas y especializadas del sector en esta materia, en la mesa de trabajo del 7 de julio de 2025.

⁴⁵ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto C-155 del 7 de marzo de 2025, y en los conceptos C-066 del 28 de enero de 2022, cuya tesis se desarrolló y complementó, entre otros, en los siguientes conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-494 del 26 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-496 del 3 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-494 del 28 de julio de 2022 y C-501 del 29 de julio de 2022, sostuvo lo siguiente:

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

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

11. Trámite de abogacía de la competencia

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio el 27 de mayo de 2025, su pronunciamiento para agotar el trámite de abogacía de la competencia de que trata el artículo 7 de la Ley 1340 de 2007 y los artículos 2.2.2.30.1 y ss. del Decreto 1074 de 2015, en relación con la adopción de la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social, los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2 y la adopción de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio en el radicado No. 25-247334-1-0 del 11 de junio de 2025, consideró sobre estos documentos tipo que:

“La introducción de documentos tipo se presenta como una herramienta eficaz para alcanzar este propósito [garantizar la libre competencia y la pluralidad de agentes que participan en el mercado], al influir directamente en la diversificación de los actores que participan en procesos de contratación pública. Dicha circunstancia eleva el bienestar general, en la medida en que la mayor pluralidad de oferentes opera beneficiando a las entidades públicas al promover la selección de las mejores ofertas e impulsando los proveedores a elevar constantemente sus estándares para poder destacar en un entorno competitivo. En este sentido, esta medida contribuye a estimular la competencia efectiva en términos de precio, calidad, innovación y eficiencia operativa.

En segundo lugar, La Superintendencia resalta el valor que tienen los documentos tipo como un mecanismo idóneo para evitar que las entidades públicas hagan uso de pliegos "sastre" o pliegos diseñados a la medida para coincidir con las características de oferentes particulares. (...) De este modo, la adopción de documentos tipo reduce la posibilidad de manipulación del proceso por parte de entidades contratantes al limitar la discrecionalidad que tiene la entidad estatal para adecuar los criterios de evaluación para favorecer



MEMORIA JUSTIFICATIVA

a un determinado oferente. Por las razones descritas, este tipo de medidas podrían reducir el riesgo de colusión.

En tercer lugar, la incorporación de documentos tipo permiten que distintos agentes del mercado puedan acceder a los procesos de contratación pública en condiciones de igualdad, evitando barreras de acceso al mercado injustificadas o artificiales que podrían limitar la participación de algunos competidores en el mercado de la contratación pública. Así las cosas, la actualización de documentos tipo ayuda a eliminar o reducir requisitos excesivos o desproporcionados que desincentiven la participación de agentes de baja escala como las organizaciones de economía popular y comunitaria, MiPymes, micronegocios, emprendimientos de mujeres o poblaciones vulnerables. Además, permite ajustar las reglas de participación en los procesos de licitación para que sean más claras y equitativas para todos los participantes promoviendo una competencia más abierta y transparente.

En línea con lo anterior, la Superintendencia considera que la actualización de los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social en los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, se encuentra debidamente alineada con el propósito de proteger y promover la libre competencia en la contratación estatal. Adicionalmente, esta Autoridad regulatoria coincide con lo manifestado por ANCP-CCE al estimar que dicha actualización resulta oportuna frente al constante aumento de la inversión en las obras de infraestructura social en el país, y se justifica en la medida que armoniza los documentos tipo con el marco legal vigente, en particular con los objetivos de desarrollo social y ambiental establecidos en la Ley 2294 de 2023, desarrollados reglamentariamente por el Decreto 142 de 2023⁴⁶.

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

“(..) se observa que estos criterios diferenciales cuentan con un soporte legal y una justificación técnica para la implementación de las reglas propuestas. Esto asegura que las reglas propuestas no sean arbitrarias, sino que respondan a necesidades específicas del mercado y a los objetivos del marco

⁴⁶ Superintendencia de Industria y Comercio. Despacho del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia. Trámite de abogacía de la competencia Radicación No. 25-247334-1-0 del 11 de junio de 2025.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

normativo vigente. Por ende, los agentes económicos interesados en participar en los procesos de selección licitación de obra pública de infraestructura social en los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda contarán con información clara y suficiente. Esto les permitirá tomar decisiones informadas sobre su participación, entendiendo plenamente las condiciones y exigencias establecidas, así como la finalidad técnica de los criterios diferenciadores. De esta manera, se garantizará la existencia de procesos competitivos, transparentes y ajustados a los principios que rigen la contratación pública en el país⁴⁷.

Finalmente, es importante señalar que la Superintendencia de industria y Comercio no realizó recomendaciones al proyecto de Resolución que adopta los documentos tipo objeto de esta memoria justificativa, debido a que “en su contenido, no identificó elementos que limiten o afecten negativamente la libre competencia económica”.

12. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

La expedición de esta resolución contribuirá a: i) promover la incorporación de criterios ambientales y sociales, que permitan que las compras públicas sean más amigables con el medio ambiente y los intereses de la comunidad, ii) incrementar la pluralidad de oferentes, iii) disminuir las brechas sociales y iv) mejorar la calidad de vida de la población. Así mismo, en relación con los documentos tipo del sector institucional, la adopción de documentos en ese sector 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 integra 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 viii) optimizar los recursos de los procesos de contratación.

Adicionalmente, no es necesario disponer de tiempo ni de medios, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que los destinatarios del proyecto de resolución apliquen su contenido.

⁴⁷ Ibidem



MEMORIA JUSTIFICATIVA

El proyecto tampoco tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación y no genera impacto fiscal. La expedición de esta resolución no implica impacto ambiental ni ecológico y tampoco se generan impactos sobre el patrimonio.


CRISTÓBAL PADILLA TEJADA
Director General

Elaboró: Carlos Mario Castrillon Endo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Adriana Katerine López Rodríguez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Kevin Arlid Herrera Santa
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Martha Alicia Romero Vargas
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE
Anexo: Análisis sectorial