MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA DE RESOLUCIÓN

"Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda"

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución mediante la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública adopta adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, 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.

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 designen.

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.

Los requisitos establecidos en los documentos tipo se justifican como buenas prácticas contractuales, de acuerdo con las entidades técnicas y especializadas del sector social y la Agencia Nacional de Contratación Pública, quienes participaron en las mesas de trabajo para la elaboración de los documentos tipo. De acuerdo con lo anterior, en la elaboración de los documentos tipo, la Agencia Nacional de Contratación Pública discutió y definió los requisitos que representan buenas prácticas contractuales, los cuales desarrollan de mejor manera los principios que rigen la función administrativa y la contratación pública.

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

Teniendo en cuenta la relevancia económica y el impacto que tienen los proyectos de obra en el sector social, y con el fin de desarrollar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitieran aprovechar las grandes inversiones que hasta la actualidad se vienen haciendo en el país en materia de infraestructura física para los sectores de educación, salud y cultura, recreación y deporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estimó prioritario estructurar e implementar los documentos tipo para los procesos de contratación de obra pública en infraestructura social que se adelanten mediante la modalidad de licitación pública. Es así como, mediante la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, 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.

Por su parte, con fundamento en el artículo 1° de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente continúa con la implementación de estos documentos tipo del sector social, acogiendo los de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda. En consideración a razones de oportunidad y conveniencia que serán expuestas a continuación.

2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Los documentos tipo buscan incrementar la pluralidad de oferentes, simplificar los trámites de contratación estatal, reducir los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, además utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales. Por otro lado, buscan reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación, incrementar la transparencia y disminuir el riesgo de colusión al establecer condiciones uniformes, sin que sea posible direccionar procesos de contratación a proponentes determinados.

En el caso específico de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social, y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, se torna importante su adopción por los motivos que se desarrollan a continuación: 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 inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, y por último iii) la adopción de estos documentos tipo promoverá el acceso 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".

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 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."

[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

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

De acuerdo con lo anterior se 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 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".***

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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".

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.

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.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

> 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 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 los documentos tipo de selección abreviada de obra pública de infraestructura social para contratar obras en los sectores de salud, educación, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, de tal manera que los recursos dirigidos al eje transversal sean invertidos con mayor eficiencia y transparencia.

2.2 Inversión significativa de recursos públicos en los proyectos de obra pública para los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda

De acuerdo con el documento "Anexo memoria justificativa: análisis sectorial para la actualización del documento tipo infraestructura social – modalidades de selección: licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía", durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y parte de 2024, se celebraron en el sector social los siguientes procesos contractuales bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, los cuales alcanzan las siguientes cuantías:

Tabla 1. Valores y número de contratos por modalidad de contratación vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector Social

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Selección Abreviada	**$3.777.496.548.997**	**8249**
2021	$796.505.395.899	2548
2022	$940.953.901.320	2658
2023	$1.973.723.295.478	2891
2024	$66.313.956.300	152

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

El valor de $3.777.496.548.997 billones y 8249 contratos, se discrimina en las vigencias 2021, 2022, 2023 y parte del 2024, para los sectores de salud, educación, edificios institucionales, infraestructura de seguridad y cultura, recreación y deporte, de la siguiente forma:

Selección abreviada	**$3.777.496.548.997**	**8249**
Cultura, recreación y deporte	$1.073.526.110.658	2358
Edificios institucionales	$832.926.810.311	1821
Educación	$615.219.004.139	2731
Infraestructura de seguridad	$1.013.012.293.941	893
Salud	$242.812.329.948	446

Según la información reportada en el documento, la modalidad de selección abreviada de menor cuantía es la segunda más utilizada para la celebración de contratos en el sector social, seguida de la licitación pública. Esto evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura social bajo esta modalidad de selección. Su adopción permitiría aumentar la pluralidad de oferentes, reducir los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, y promover el uso de documentación clara, integrada y alineada con las necesidades de las entidades, mediante la incorporación de buenas prácticas contractuales.

A continuación, se presenta la inversión de recursos públicos realizada en los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y el primer y segundo semestre de 2024, así como las modalidades de selección empleadas para llevar a cabo los procesos contractuales en dichos sectores.

2.2.1.1 Inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del sector educativo

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con el documento "Cubo del gasto sector educación, 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, durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y el primer semestre de 2024 se registraron los siguientes volúmenes de contratos y sus respectivos montos asociados al sector educativo en cada una de las anualidades señaladas:

Tabla 10. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector Educación.

Año	Valor contratado	contratos
2021	$1.479.499.163.703	2293
2022	$1.737.558.177.051	2487
2023	$1.297.571.633.222	2090
2024	$51.629.126.574	210
Total general	**$4.566.258.100.550**	**7080**

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

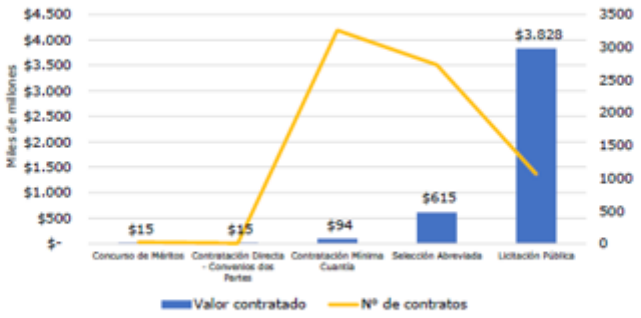
Tal como se aprecia, en el sector educativo para las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I se celebraron 7.080 contratos por un valor de $4.566.258.100.550 billones de pesos. En el informe "Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio 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 educativo se suscribieron 319 contratos por un monto de $92.510 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 11. Modalidades Sector Educación 2021-2024 (I)



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

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, la Licitación Pública fue la modalidad que mayores valores concentró y tuvo el mayor número de contratos, con un valor contratado de $3,83 billones de pesos en 1.061 contratos. En términos de cuantías agregadas, siguió la Selección Abreviada con $615,229 millones de pesos, a través de 2.731 contratos, y la Mínima Cuantía se ubica como la tercera modalidad más usada en cuanto al valor de los contratos, con $94,101 millones de pesos y un total de 3.256 contratos, concentrando el mayor número de contratos.

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 educativo:

Gráfica 12. Modalidades de selección competitivas sector Educación 2024 (II)

Posición	Modalidad de selección	Valor contratado (COP)	% Valor contratado	Número contratos	% Número contratos
1	Licitación Pública	$ 43.340 M	47%	18	6%
2	Selección Abreviada	$ 35.177 M	38%	112	35%
3	Concurso de Méritos	$ 7.221 M	8%	19	6%
4	Mínima Cuantía	$ 6.772 M	7%	170	53%
Total		**$ 92.511 M**	**100%**	**319**	**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, con un 47% del valor total y un monto de $43.340 millones, aunque solo representa el 6% del total de contratos (18 contratos). Esto sugiere que se está utilizando esta modalidad para contratar pocos contratos, pero de alto valor.

En contraste, la Mínima Cuantía es la modalidad más utilizada en términos de número de contratos, con un 53% del total y 170 contratos. Sin embargo, su valor contratado es menor, representando solo el 7% del total con un monto de $6.772 millones, lo que indica que se están realizando muchos contratos, pero de bajo valor.

Por su parte, la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía es la segunda en la que mayor cantidad de recursos públicos se invirtió, después de la Licitación Pública. Así mismo, representa la segunda modalidad de contratación en la que mayor número de contratos se celebró 112 con un 35%.

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 Educación actualmente cuenta con Documentos Tipo para la Licitación Pública y Concurso de Méritos. ***Esto sugiere una oportunidad para evaluar la viabilidad de desarrollar Documentos Tipo para la Selección Abreviada, que registra el segundo valor contratado más alto con $35.177 millones en 112 contratos***, y para la Mínima Cuantía, que es la modalidad de selección más utilizada en términos de número de contratos con 170 contratos adjudicados". (énfasis fuera del texto original)

Teniendo en cuenta los informes presentados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura educativa, bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Esto, considerando que, si bien esta modalidad no representa la mayor inversión de recursos públicos en el sector educativo, sí constituye la segunda modalidad más utilizada para adelantar procesos contractuales en dicho sector. Asimismo, es la segunda modalidad en la que mayor número de contratos se celebran.

En consecuencia, resulta indispensable garantizar que estos procesos contractuales fomenten una mayor pluralidad de oferentes, reduzcan los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, y promuevan el uso de documentación

clara, integrada y adaptada a las necesidades de las entidades, mediante la incorporación de buenas prácticas contractuales.

2.2.1.2 Inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del sector salud

De acuerdo con el documento "Cubo del gasto sector salud" elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, durante las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I, los volúmenes de contratos y sus montos asociados al sector salud en las anualidades señaladas, son las siguientes:

Tabla 7. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector Salud.

Año	Valor contratado	Contratos
SALUD	**$1.466.653.576.842**	**1185**
2021	$284.406.237.365	386
2022	$266.670.048.534	365
2023	$783.951.459.122	401
2024 - I	$131.625.831.821	33

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

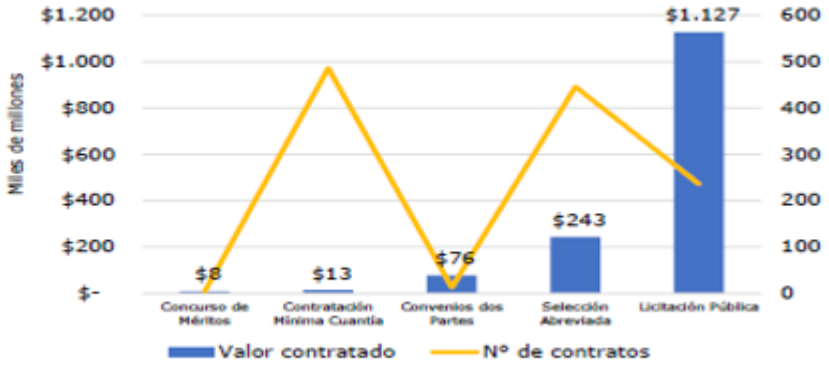
Conforme con la gráfica, para las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I se celebraron 1185 contratos por un valor de $1.466.653.576.842 billones.

Por su parte, 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 salud se suscribieron 66 contratos por un monto de $18.453,4 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:

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Gráfica 9. Modalidades Sector Salud 2021-2024 (I)



Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico mes de 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 los datos reportados en la gráfica, el Concurso de Méritos presenta un valor contratado de $8 mil millones, asociado a un número mínimo de contratos. Esto sugiere un uso marginal de esta modalidad, tanto en términos de frecuencia como de impacto económico en el sector salud.

La Contratación Mínima Cuantía registra un valor contratado de $13 mil millones, con un número mayor de contratos en comparación con el Concurso de Méritos. Esta modalidad, aunque limitada en términos de valor, refleja una mayor utilización, probablemente para satisfacer necesidades específicas de baja cuantía.

Los Convenios dos Partes concentran un valor contratado de $76 mil millones, con un número significativamente menor de contratos en comparación con las otras modalidades. Esto indica un enfoque en procesos de mayor cuantía individual, aunque con un impacto más limitado en términos de volumen.

La Selección Abreviada muestra un incremento notable, con un valor contratado de $243 mil millones, acompañado de un volumen intermedio de contratos. Este comportamiento refleja una modalidad utilizada con mayor frecuencia para procesos de mediana cuantía, desempeñando un papel relevante en la contratación del sector.

Finalmente, la Licitación Pública domina tanto en valor como en número de contratos, con $1.127 mil millones contratados, lo que representa el monto más alto de todas las modalidades. El elevado número de contratos asociados a esta modalidad refuerza su posición como el principal mecanismo de contratación en el sector salud, destacándose por su impacto significativo tanto en términos económicos como operativos.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 salud:

Gráfica 10. Modalidades de selección competitivas sector salud 2024(II)

Posición	Modalidad de selección	Valor contratado (COP)	% Valor contratado	Número contratos	% Número contratos
1	Licitación Pública	$ 10.304,9 M	56%	3	5%
2	Selección Abreviada	$ 5.093,1 M	28%	14	21%
3	Concurso de Méritos	$ 1.739,6 M	9%	5	8%
4	Mínima Cuantía	$ 1.219,8 M	7%	44	67%
Total		**$ 18.357,4 M**	**100%**	**66**	**100%**

Fuente: Informes de Cubo del Gasto elaborados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico mes de 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 más utilizada en términos de valor contratado, representando el 56% del valor total, con un monto de $10.304,9 millones y 3 contratos. Esto sugiere que están utilizando esta modalidad para contratar pocos contratos, pero de alto valor.

En contraste, la Mínima Cuantía es la modalidad más utilizada en términos de número de contratos, representando el 67% del total, con 44 contratos. Sin embargo, en términos de valor contratado, esta modalidad solo representa el 7% del total, con un monto de $1.219,8 millones. Esto sugiere que se están realizando muchos contratos, pero de bajo valor.

En relación con la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía, esta es la segunda en la que mayor cantidad de recursos públicos se invirtió, después de la Licitación Pública. Así mismo, representa la segunda modalidad de contratación en la que mayor número de contratos se celebraron 14 con un 21%.

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 el sector salud concluye lo siguiente:

MEMORIA JUSTIFICATIVA

> "El sector Salud actualmente cuenta con Documentos Tipo en las modalidades de Licitación Pública y Concurso de Méritos. (…) ***Posteriormente, se podría considerar como una oportunidad de mejora la elaboración de Documentos Tipo para el sector Salud en las modalidades de Selección Abreviada, que ocupa el segundo lugar en valor contratado con $5.093 millones, y la Mínima Cuantía, que ocupa el primer lugar en términos de número de contratos con 358***". (énfasis fuera del texto original)

Considerando los informes presentados por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura en el sector salud, bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Esto, teniendo en cuenta que, esta modalidad de selección, es la segunda más utilizada para adelantar procesos contractuales en ese sector. Así mismo, es la segunda modalidad en la que mayor número de contratos se suscriben.

Adicionalmente, el crecimiento en la utilización de esta modalidad de selección refuerza la pertinencia de adoptar documentos tipo específicos para el sector salud, con el fin de estandarizar y optimizar los procesos contractuales, fomentar la pluralidad de oferentes y promover la incorporación de buenas prácticas contractuales.

2.2.1.3 Inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del sector cultura, recreación y deporte

El documento "Cubo del gasto sector cultura, recreación y deporte, periodo de tiempo: 2021-2021 I" 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 el primer semestre del 2024 los volúmenes de contratos y sus montos asociados al sector cultura, recreación y deporte son los siguientes:

Tabla 22. Valores y número de contratos por vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024 (I), Sector cultura, recreación y deporte.

Año	Valor contratado	Contratos
2021	$2.821.001.202.294	2319
2022	$3.183.374.478.228	2331
2023	$2.720.935.944.006	2260
2024	$244.512.223.847	391
Total general	**$8.969.823.848.375**	**7301**

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

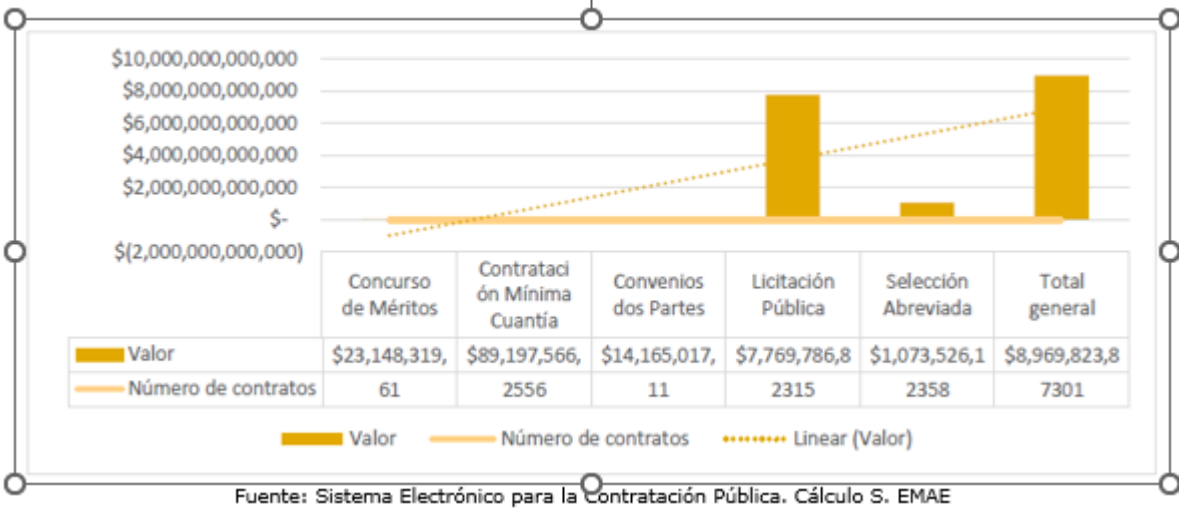
Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

Según la gráfica, para las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024-I se celebraron 7301 contratos por un valor de $8.969.823.848.375 billones de pesos.

Por su parte, 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 cultura, recreación y deporte se suscribieron 322 contratos por un monto de $143.253 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:

Gráfica 19. Modalidades Sector Cultura, Recreación y Deporte 2021-2024 (I)



	Concurso de Méritos	Contratación Mínima Cuantía	Convenios dos Partes	Licitación Pública	Selección Abreviada	Total general
Valor	$23,148,319,	$89,197,566,	$14,165,017,	$7,769,786,8	$1,073,526,1	$8,969,823,8
Número de contratos	61	2556	11	2315	2358	7301

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

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 la gráfica y los datos que se reportan, la modalidad de licitación pública concentró los mayores valores contratados por $7.7 billones de pesos que corresponden a 2.315 contratos lo que representan el 87% del valor total.

En segundo lugar, se encuentra la modalidad de selección abreviada con un valor de $1 billón, que, aunque el valor es menor que el de la licitación pública, esta modalidad tuvo 43 contratos más, sumando un total de 2.358 contratos, lo que representa el 12% del valor total del sector.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

La modalidad de mínima cuantía ocupó el tercer lugar, con $89 mil millones distribuidos en 2.556 contratos, equivalentes al 1% del valor total de contratos del sector.

Seguidamente, se encuentran los contratos mediante la modalidad de concurso de méritos, con un valor de $23 mil millones para 61 contratos, y finalmente, los convenios de dos partes sumaron $14 mil a través de 11 contratos.

Se puede concluir que, en cuanto a la distribución de contratos, se observa que, aunque la licitación pública y la selección abreviada representan el mismo porcentaje de participación (32%) en cuanto al número total de contratos, la selección abreviada tiene un número ligeramente mayor de contratos, lo que sugiere una mayor frecuencia de contratos de menor valor en comparación con la licitación pública.

Es importante también destacar el impacto de la mínima cuantía, pues a pesar de tener un valor total significativamente menor, representa el mayor porcentaje del número total de contratos (35%). Esto indica que esta modalidad es la más utilizada para contratos de menor valor, pero de alta frecuencia. Este comportamiento se debe a que dentro del marco legal esta modalidad maneja unos topes mínimos de contratación en los cuales estos contratos equivalen al diez por ciento (10%) de la menor cuantía de una Entidad Estatal, según lo establecido en la Ley 1150 de 2007.

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 cultura, recreación y deporte:

Gráfica 20. Modalidades de selección competitivas sector cultura, recreación y deporte 2024 (II)

Posición	Modalidad de selección	Valor contratado (COP)	% Valor contratado	Número contratos	% Número contratos
1	Licitación Pública	$ 105.610 M	74%	33	10%
2	Selección Abreviada	$ 21.172 M	15%	96	30%
3	Concurso de Méritos	$ 11.407 M	8%	28	9%
4	Mínima Cuantía	$ 5.065 M	4%	165	51%
Total		**$ 143.254 M**	**100%**	**322**	**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:

El sector de Cultura, Recreación y Deporte ocupa el tercer lugar en el gasto público con el 7%. La Licitación Pública es la modalidad más utilizada en términos de valor contratado, con un 74% del valor total y un monto de $105.610 millones, aunque solo representa el 10% del total de contratos (33 contratos). Esto sugiere que se está utilizando esta modalidad para pocos contratos, pero de alto valor.

En contraste, la Contratación Mínima Cuantía es la modalidad más utilizada en términos de número de contratos, con un 51% del total y 165 contratos. Sin embargo, su valor total contratado es menor, representando solo el 4% del total con un monto de $5.065 millones.

En relación con la modalidad de Selección Abreviada de Menor Cuantía esta representa la segunda en el gasto público con 15% y la segunda en la que mayor número de contratos se celebra 30%.

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 el sector cultura, recreación y deporte concluye lo siguiente:

> "El sector de Cultura, Recreación y Deporte actualmente cuenta con Documentos Tipo para la Licitación Pública y el Concurso de Méritos. ***Esto sugiere una oportunidad para evaluar la viabilidad de desarrollar Documentos Tipo para las modalidades de Selección Abreviada, que registra el segundo mayor valor contratado de $21.172 millones en 96 contratos, y Mínima Cuantía, que es la más utilizada en términos de número de contratos con 165 contratos y un valor de $5.065 millones***". (énfasis fuera del texto original)

Teniendo en cuenta la información precedente, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía en el sector de cultura, recreación y deporte. La adopción de dichos documentos contribuiría a estandarizar los procesos, promover una mayor participación de oferentes y fortalecer la transparencia y eficiencia en la contratación pública del sector.

2.2.1.4 Inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del sector institucional

I) Sector de edificaciones institucionales

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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:

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.

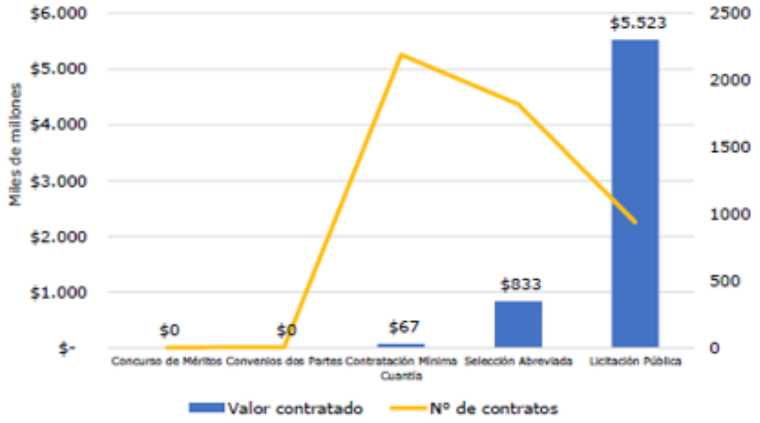
Ahora bien, en el informe "Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024" elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico, se puede evidenciar que en el sector institucional 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:

Espacio en blanco

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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



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

La Selección Abreviada, 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 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:

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 lo siguiente:

> "***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***". (Énfasis fuera del texto original)

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 abreviada de menor cuantía. Esta conclusión se sustenta en el valor contratado, y en la celebración de contratos por esta modalidad, lo que la posiciona como la segunda más utilizada para este tipo de procesos en el sector institucional (gasto público y número de contratos).

En este sentido, resulta pertinente que tanto las entidades como los proponentes cuenten con documentos tipo en esta modalidad y sector, 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

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 adoptan los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, 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.

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:

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

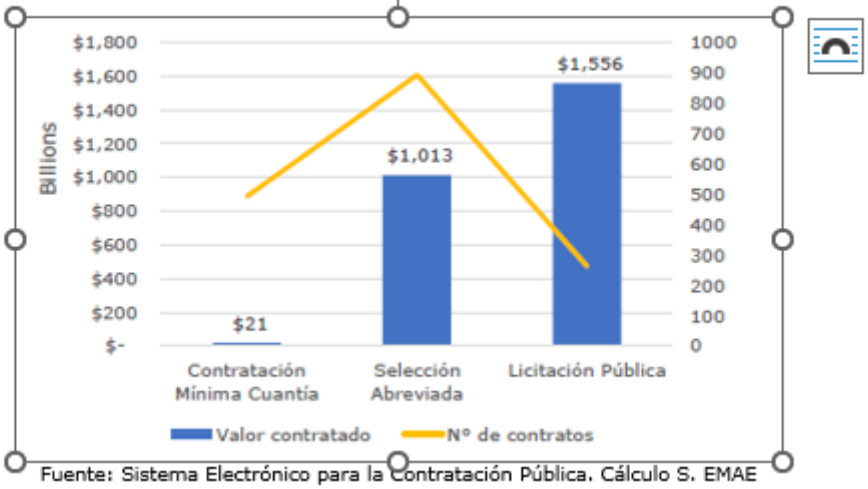
Grafica tomada del ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN LICITACIÓN PÚBLICA, SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA Y MÍNIMA CUANTÍA.

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:

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



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

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 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.

En términos generales, la distribución evidencia que las modalidades de contratación están fuertemente diferenciadas, tanto por el valor contratado como por el número de procesos, respondiendo a criterios legales y de monto establecidos para cada tipo de contratación.

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:

Espacio en blanco

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

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 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 el estudio, 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 selección abreviada de menor cuantía. Esto considerando la inversión de recursos públicos y el número de contratos suscritos en esa modalidad y en el sector.

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.

2.2.1.5 Inversión significativa de recursos públicos en proyectos de infraestructura del 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:

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.

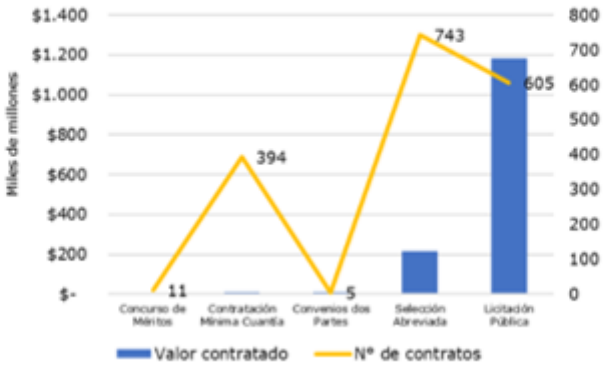
Ahora bien, en el informe "Cubo del Gasto aplicado a la contratación pública en las modalidades competitivas durante el período del 1 de julio de 2024 al 31 de diciembre de 2024" elaborado por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.



uente: 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 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.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

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:

MEMORIA JUSTIFICATIVA

> "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 el estudio, se evidencia la necesidad de implementar documentos tipo para la contratación de obra pública de infraestructura en el sector vivienda, bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Esto, teniendo en cuenta que, esta modalidad se posiciona como la segunda más utilizada para adelantar este tipo de contratos en el sector vivienda.

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

2.3 La adopción de estos documentos tipo promoverá el acceso 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) Promover el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio nacional con la adecuada contratación de las edificaciones

La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho, atribuyéndole como uno de sus fines esenciales el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política[3]. A su vez, el artículo

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

365 de la Constitución establece que: *"los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional"*[4]. Asimismo, el artículo 366 *ibidem* indica que *"[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable"*[5].

Entre esos derechos que contempla y protege la Constitución se encuentran los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC)[6], consagrados en el Capítulo II del Título II de la Constitución Política, del cual se destacan las siguientes disposiciones:

- El artículo 49 consagra el derecho a la salud estableciendo, entre otras cosas, que la salud es un servicio público a cargo del Estado, se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación y su reglamentación debe ser conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad[7].

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

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

"Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita".

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

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

- El artículo 52 reconoce el ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas como una herramienta que garantiza la formación integral de las personas, y, además, preserva y desarrolla la salud del ser humano[8].
- El artículo 67 constitucional establece el derecho a la educación, mencionando que no solamente constituye un derecho de la persona, sino que también es un servicio público, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura[9].

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

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

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

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad […]"

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

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

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

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

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

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

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

- El artículo 70 indica el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades. Dicho deber se predica de todas las manifestaciones culturales presentes en el territorio nacional, en condiciones de igualdad y dignidad[10].
- 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[11].

Ahora bien, es característico de estos derechos económicos, sociales y culturales la obligación de progresividad, que se traduce en la imposibilidad de exigir el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero que exige que el Estado adopte medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir con estas obligaciones[12]. En relación con este mandato, la Corte Constitucional ha establecido que este se compone de los siguientes elementos: i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas la medidas o políticas destinadas a ampliar los DESC; iii) la obligación de adoptar medidas para lograr una mayor realización de las

---

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

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

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

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

[11] Constitución Política de 1991. Artículo 51: "todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda".

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

dimensiones positivas de cada derecho, y iv) la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos[13].

Esta obligación no solamente ha sido reconocida por la Corte Constitucional, sino que también ha sido establecida en el ámbito internacional. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia el 26 de diciembre de 1966, consagra en el párrafo 1 del artículo 2 la obligación de progresividad de la siguiente manera:

> *"Artículo 2*
>
> *1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."*

La observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que se establece la naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte en el pacto previamente referido, identifica que es obligación de estos adoptar medidas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales vinculando el máximo de recursos disponibles para su cumplimiento e implementar medidas por vía legislativa o por cualquier medio para su consecución[14].

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

I. El desarrollo económico.

---

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

[14] Meza J. (2010) La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Boletín mexicano de derecho comparado. Recuperado el 11 de marzo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041863320110003000005&lng=es&tlng=es.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

II. El desarrollo social.

III. La protección del medio ambiente.

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

> El Pacto establece un marco normativo de derechos y obligaciones que debería constituir la base de todas las medidas adoptadas por los Estados partes para promover la Agenda 2030. Este marco se puede utilizar en la formulación de políticas institucionales nacionales para el cumplimiento de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo anterior puede contribuir a identificar a los más necesitados, a diseñar políticas que aborden las causas fundamentales de las vulneraciones de los derechos del Pacto y a crear espacios para que las personas afectadas puedan ser escuchadas cuando se adopten decisiones que las afecten[15].

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

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

ii) Promoción del acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales y derechos fundamentales en el territorio nacional.

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Mención al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

2.3.1 Promoción del acceso efectivo a derechos educativos

i) Importancia de garantizar la educación como derecho y servicio público

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

Desde esta perspectiva, se debe tener en cuenta que la prestación eficiente de los servicios públicos es uno de los fines esenciales del Estado; es así como el artículo 365 de la Constitución Política establece que: "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional"[16]. Asimismo, el artículo 366 ibidem indica que "*[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*"[17]. Lo anterior permite que el acceso a la educación haga parte de los servicios públicos y que, por tal motivo, es inherente a la finalidad social del Estado.

En materia de derecho internacional, existen varias disposiciones que propenden por la garantía y protección del derecho a la educación en condiciones dignas, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad. De acuerdo con el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, toda persona tiene derecho a la educación, pues su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento

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

[17] Ibidem

del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales[18]. Igualmente, es obligación de los Estados tomar medidas tales como la implantación de la enseñanza gratuita, el apoyo financiero en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar[19].

Así mismo, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989[20] en los artículos 28 y 29, consagra varios mandatos que deben tener en cuenta los Estados, de forma que se garantice el derecho a la educación de los menores en condiciones de accesibilidad, no discriminación, igualdad, respeto a la dignidad del niño en cuanto persona humana, el interés superior del niño y su desarrollo en el mayor grado posible.

La Corte Constitucional en Sentencia T-434 de 2018 fue enfática en señalar que, si bien la educación es un derecho social, económico y cultural, tanto el artículo 44 de la Constitución Política[21] en el caso de los niños, como la jurisprudencia de la Corte en el caso de los adultos, la han reconocido como un derecho fundamental. Al respecto indicó:

> El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, *es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos*. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y *su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de*

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

[19] Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

[21] Constitución Política de 1991. Artículo 44: "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

> *subsistencia mediante un trabajo digno*. Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas[22]. (Énfasis fuera de texto)

Por su parte, la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) determina el alcance del derecho a la educación reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales[23] –PIDESC– sobre esta misma materia y precisa que existen cuatro facetas de la prestación: (i) la aceptabilidad; (ii) la adaptabilidad; (iii) la disponibilidad o asequibilidad, y (iv) la accesibilidad. Siguiendo estos postulados, la Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010 fijó el alcance de estos componentes del derecho a la educación en los siguientes términos:

> i) la **asequibilidad o disponibilidad** del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la **aceptabilidad,** la cual hace alusión a la **calidad** de la educación que debe impartirse[24].

Cada uno de estos componentes debe ser tenido en cuenta al momento de garantizar el acceso a la educación en el país, cumpliendo además con los principios que rigen la prestación del servicio: universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la

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

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

[24] Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2010. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

población económicamente vulnerable[25]. Al respecto, la implementación de estos documentos tipo permiten incrementar la pluralidad de oferentes, simplificar los trámites de contractuales, utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales, reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de los procesos, incrementar la transparencia, disminuir el riesgo de colusión y aumentar la competitividad en estos procesos.

ii) Infraestructura escolar como medio para garantizar la prestación del servicio educativo

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

En particular, la Corte Constitucional en la Sentencia T-404 de 2011, consideró que el derecho a la educación se ve vulnerado, entre otras situaciones, cuando la infraestructura de la institución educativa es inadecuada o cuando no se presentan las condiciones sanitarias, de recreación y de insumos necesarios para brindar una educación con calidad, continuidad y que garantice su accesibilidad[26]. En consecuencia, la accesibilidad debe responder a la necesidad de eliminar todas las barreras de acceso a la educación, sobre todo aquellas que puedan desincentivar el aprendizaje de los menores de edad. En este sentido, la accesibilidad material cobra especial relevancia, pues el Estado colombiano tiene la obligación[27] de garantizar por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico.

En sentido similar, en la Sentencia T-167 de 2019, el Alto Tribunal constitucional indicó que "*la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos*

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

[26] Corte Constitucional. Sentencia T-404 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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

que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección"[28]. De esta manera, la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo es un fin específico del componente de adaptabilidad[29], y esta permanencia depende de varios factores, entre ellos, las condiciones físicas de los centros educativos en los que se presta el servicio público de educación. Así pues, es el sistema educativo el que debe ajustarse a las necesidades de cada uno de los estudiantes conforme a su contexto social, cultural, condiciones físicas, psicosociales y demás características que puedan condicionar su aprendizaje y desenvolvimiento en el aula[30].

iii) Relación de la infraestructura escolar y la calidad de la educación

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

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

Adicionalmente, en el caso particular de Colombia se evaluó el impacto de la infraestructura en una de las variables que más afectan la deserción escolar: la repetición o reprobación del año escolar, demostrando que los colegios con mejor infraestructura reducen las tasas de repetición de sus estudiantes. Lo anterior, es

[28] Corte Constitucional. Sentencia T-167 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

[30] Ibidem.

consistente con la evidencia que sugiere que mejores ambientes escolares generan mejores procesos educativos. Esta conclusión es relevante si se tiene en cuenta que, según la Unesco, repetir por primera vez un grado aumenta la probabilidad de deserción entre el 40% y 50%, y repetir por segunda vez la aumenta al 90%.

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

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

iv) Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida – Educación de calidad para reducir la desigualdad

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida establece dentro del eje transformacional de Seguridad Humana y Justicia Social, como uno de sus catalizadores la superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básica para el bienestar. En este se encuentra la educación de calidad para reducir la desigualdad.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, la educación es un medio fundamental para superar la desigualdad y para hacer de Colombia una sociedad del conocimiento y saberes propios. Para lo cual, el documento señalado dispone que se garantizará en el país el derecho a la educación y el desarrollo integral de los niños, niñas, los adolescentes, los jóvenes y adultos, en la educación inicial hasta la posmedia. Además, se indica que la educación para que se desarrolle con calidad se concentrará en "la formación y desarrollo de la profesión docente, y en el fortalecimiento pedagógico, curricular y de ambientes de aprendizaje"[31].

Aunado a lo anterior, debe indicarse que el Plan Nacional de Desarrollo menciona que, se debe apostar por una educación "humanista, incluyente, antirracista e intercultural" lo que permite que la educación más que un lugar físico sea un escenario en el cual se

[31] Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, página 113.

organicen las comunidades. Esto, mediante un enfoque poblacional, regional, de género, territorial, étnico, atendiendo especialmente a la ruralidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, apuesta por una primera infancia feliz y protegida, para lo cual, avanzará progresivamente en la atención integral en comunidades rurales y afectadas por la violencia para atender en el próximo cuatrienio de 1,9 millones de niños y niñas de o a 5 años a 2,7 millones de niños y niñas atendidos en educación inicial. Así mismo, el plan en educación se dirige a dar un nuevo sentido a la jornada escolar en donde la formación incorpore la cultura, el deporte, la recreación, la actividad física, las artes, la ciencia y la estrategia CRESE (ciudadanía, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y para el cambio climático).

Otras apuestas del documento, en materia de educación, se concentran en la dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad, la movilización social para la educación en los territorios, currículos para la justicia social, gestión territorial educativa y comunitaria, educación media para la construcción de proyectos de vida, erradicación de los analfabetismos y el cierre de inequidades, y la educación superior como un derecho, entre otras.

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

2.3.2 Sector salud

i) Importancia de garantizar el acceso a la salud como derecho y servicio público

Entre esos derechos que contempla y protege la Constitución se encuentran los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC)[32], consagrados en el Capítulo 11 del Título 11 de la Constitución Política, del cual se destaca el artículo 49 que consagra el derecho a la salud estableciendo, entre otras cosas, que la salud es un servicio público a cargo del Estado, mediante el cual se garantiza a todas las personas

[32] 9 Castro E. et al. (2005) Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. Bogotá D.C.: Revista de Estudios Socio-jurídicos

el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación y su reglamentación debe ser conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad[33].

Ahora bien, es característico de estos derechos económicos, sociales y culturales la obligación de progresividad, que se traduce en la imposibilidad de exigir el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero que exige que el Estado adopte medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir con estas obligaciones[34]. En relación con este mandato, la Corte Constitucional ha establecido que este se compone de los siguientes elementos: i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar los DESC; iii) la obligación de adoptar medidas para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, y iv) la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos[35].

Como se mencionó anteriormente, en Colombia, el derecho a la salud se constitucionalizó de forma expresa en el artículo 49 de la Constitución Política de 1991, no obstante, el derecho a la salud inicialmente fue considerado como un derecho de carácter meramente prestacional, pues le asignó al Estado la obligación de "organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes [...] conforme

---

[33] Constitución política de Colombia, artículo 49: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

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

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

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

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad".

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

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

a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad". Debido al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, el derecho a la salud fue considerado como un derecho de doble connotación: asistencial y fundamental; luego como un derecho fundamental por conexidad con otros derechos fundamentales como la vida y reconocido con naturaleza de fundamental en contextos donde el tutelante es sujeto de especial protección constitucional -personas de la tercera edad, mujeres en estado de embarazo, personas con discapacidad, población en situación de desplazamiento, entre otros-y finalmente, se reconoció como un derecho fundamental per se.

Al respecto, es relevante anotar que la naturaleza jurídica del derecho a la salud ha sido ampliamente discutida para efectos de su protección vía tutela y fue hasta el año 2008, en la Sentencia T-760 de 2008 que la Corte Constitucional reconoció el derecho a la salud como un derecho autónomo que protege múltiples ámbitos de la vida humana, precisando que "la jurisprudencia ha dejado de decir que tutela el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal, para pasar a proteger el derecho fundamental autónomo a la Salud"[36].

En consecuencia, la Corte Constitucional afirma que el reconocimiento de la salud como un derecho fundamental en el contexto constitucional colombiano, coincide con la evolución de su protección en el ámbito internacional, por lo que resulta relevante traer a colación la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) en la cual se estipula que el derecho a la salud en todas sus formas y niveles abarca cuatro elementos esenciales e interrelacionados, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Siguiendo estos postulados, la Corte Constitucional, en la Sentencia T357 de 2017, fijó el alcance de estos componentes del derecho a la salud en los siguientes términos:

> (i) la disponibilidad implica que el Estado tiene el deber de garantizar la existencia de medicamentos esenciales, agua potable, establecimientos, bienes, servicios, tecnologías, instituciones de salud y personal profesional competente para cubrir las necesidades en salud de la población. (ii) Ia aceptabilidad hace referencia a que el sistema de salud debe ser respetuoso de la diversidad de los ciudadanos, de modo que se preste el servicio adecuado a las personas en virtud de su etnia, comunidad, situación sociocultural, así como su género y ciclo de vida. (iii) la accesibilidad corresponde a un concepto mucho más amplio que el anterior e incluye el acceso al servicio sin discriminación por ningún motivo y la facilidad de acceder físicamente a la infraestructura y prestaciones de salud, lo que a su vez implica que los bienes y servicios estén al alcance geográfico de toda la población, en especial de grupos vulnerables. De igual

[36] Corte Constitucional. Sentencia T-760 del 31 de julio de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

> manera, se plantea la necesidad de garantizar la accesibilidad económica y el acceso a la información. (iv) la calidad se vincula con la necesidad de que la atención integral en salud sea apropiada desde el punto de vista médico y técnico, y con el personal idóneo y calificado que, entre otras, se adecúe a las necesidades de los pacientes o usuarios[37].

La Organización Mundial de la Salud -OMS- en su preámbulo, define la salud desde la perspectiva biopsicosocial como "un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades"[38], es decir, que la salud abarca diversos componentes asociados a las influencias que tiene el contexto y resalta la importancia de las interrelaciones con el ambiente. Por ello, al tomar como referencia la definición de la OMS se advierte la importancia de la salud como derecho y servicio público, en tanto que la salud es un componente esencial para la materialización de una vida digna y también para el desarrollo y ejercicio de otros derechos.

ii) Infraestructura de salud como medio para garantizar la prestación del servicio de salud

Según la Organización Panamericana de la Salud[39] -OPS- las buenas estructuras de salud relacionadas con recursos materiales como lo son las edificaciones, equipos médicos, camas hospitalarias, entre otros, aumentan la probabilidad de tener buenos procesos, es decir, de prestar una buena atención en salud, ofrecer servicios de diagnóstico y mejores tratamientos, lo cual conduce a buenos resultados, que se ven reflejados en el estado de salud de los pacientes y la población.

En este sentido, se advierte que la infraestructura en salud es un elemento esencial para la correcta prestación del servicio público, para lograr el acceso oportuno y equitativo para la población y cerrar la brecha de inequidades en salud. Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- indica que en América Latina y el Caribe, uno de los problemas básicos del sistema de salud es que la infraestructura física es obsoleta y se le realiza poco mantenimiento, por lo cual, resulta necesario modernizar la infraestructura existente y reemplazar hospitales, clínicas y equipos médicos antiguos[40]

---

[37] Corte Constitucional. Sentencia T-357 del 26 de mayo de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[38] 0rganización Mundial de la Salud. Abril de 1948. Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Conferencia internacional Sanitaria. Nueva York

[39] 0rganización Panamericana de la Salud. 2018. Indicadores de salud. Aspectos conceptuales y operativos. Sección 2: Elaboración y medición de indicadores de salud.

[40] Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Brechas en salud y educación. Atender las necesidades básicas.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud y Protección Social, la infraestructura de salud en Colombia presenta grandes deficiencias que impiden el acceso a los servicios de salud básicos, pues no se tiene la capacidad instalada suficiente o en algunos casos, no existen puestos o centros de salud para garantizar la prestación del servicio a los habitantes del territorio nacional. Estas entidades indican que las debilidades en la infraestructura física existente generan falta de oportunidad en la atención por la insuficiencia de espacio físico adecuado y, que la prestación del servicio de salud en ocasiones se realiza en sitios no aptos, deteriorados o que tienen baja capacidad de oferta de servicios[41].

Para contextualizar, en términos de calidad y acceso, en Colombia existe una heterogeneidad regional en relación con los indicadores de salud. Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna en Caldas es de 32,4 por cada 100.000 nacimientos, mientras que en Vichada asciende a 412,4[42]. Son diversas las barreras que se presentan en el sistema de salud y pese a que el país ha tenido avances enormes en la cobertura del sistema de salud, persisten obstáculos que impiden el acceso a los servicios hospitalarios, entre las que se encuentran la escasez de dotación básica, disponibilidad de salas y equipos médicos y falta de talento humano[43].

iii) Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida – Sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo

Dentro del eje transformacional de Seguridad Humana y Justicia Social, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" se encuentra como uno de sus catalizadores el denominado superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básica para el bienestar. Este catalizador contiene el componente "Hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo". En relación con este componente, el contenido del Plan Nacional de Desarrollo se puede analizar en varios aspectos entre los que se encuentran los siguientes:

[41] Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Salud y Protección Social. 2018. Construcción y dotación de infraestructura básica en salud. Proyectos Tipo 1.0 soluciones ágiles para un nuevo país

[42] Consejo Privado de Competitividad. (2020). informe Nacional de Competitividad 2019 - 2020. Salud. Página 212.

[43] 1 Ayala, J. (2014). La salud en Colombia: más cobertura, pero menos acceso. Centro de Estudios Económicos Regionales -CEER. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República

MEMORIA JUSTIFICATIVA

1. **Salud pública:** en esta se busca la necesidad de actualizar la política de derechos sexuales y reproductivos, la promoción de hábitos saludables, revisar y actualizar el programa ampliado de inmunizaciones, actualización de lineamientos e implementación de la política nacional de salud mental y medidas para la atención en salud mental para el sector carcelario y penitenciario.
2. **Disponibilidad de recursos:** Se presenta la intencionalidad de recuperar y consolidar las capacidades del país en materia de producción de medicamentos y tecnologías en salud. Además, el Plan establece la recuperación, fortalecimiento y modernización de la red pública hospitalaria, la creación del Instituto Nacional de Donación y Transferencia de Órganos y Tejidos y la recuperación del Hospital San Juan de Dios.
3. **Provisión de servicios:** el Plan dispone hacer efectiva la atención primaria en salud mediante un modelo preventivo y predictivo, equipos interdisciplinarios, redes integrales e integradas territoriales y fortalecimiento del aseguramiento bajo control y regulación del Estado.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida busca consolidar un sistema de salud público, accesible y equitativo, donde la salud sea un derecho y no un negocio, priorizando la prevención, la detección temprano de las enfermedades y la atención en los territorios.

Conforme a los argumentos expuestos, se demuestra entonces, la imperiosa necesidad de mejorar el acceso y disponibilidad del servicio de salud en las diferentes zonas del país para así superar una de las principales barreras en salud, aumentar la calidad del servicio y garantizar la materialización de este derecho. Por ello, si se cuenta con una infraestructura de salud adecuada, la calidad de vida de la población aumenta y los índices de mortalidad y morbilidad se reducirían significativamente.

Finalmente, las razones presentadas respaldan la relevancia y conveniencia que justifican la expedición de los documentos tipo complementarios para el sector salud, favoreciendo las estrategias orientadas a satisfacer la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la salud como servicio público y derecho fundamental.

2.3.3 Sector cultura, recreación y deporte

i) Importancia de garantizar la recreación y el deporte para hacer efectivos los derechos humanos

El artículo 52 de la Constitución Política reconoce la importancia del ejercicio del deporte y de la recreación en la formación integral de las personas, y en la preservación y desarrollo de una mejor salud en los seres humanos. Esta norma contempla que el deporte y la recreación forman parte de la educación, y, a su vez, reconoce el derecho

de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El artículo 1 de la Ley 181 de 1995, "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", prevé como objetivo "el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país, en desarrollo del derecho de todas personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas"[44] . Así mismo, el artículo 4 ibidem indica que "El deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, son elementos fundamentales de la educación y factor básico en la formación integral de la persona. Su fomento, desarrollo y práctica son parte integrante del servicio público educativo […]"[45], y consagra la universalidad de ese derecho. De este modo, se reconoce la importancia del deporte para la formación integral de las personas y, además, para facilitar el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembros de la sociedad.

En un sentido similar, el parágrafo del artículo 26 de la precitada Ley dispone que "El Proyecto de Construcción de Infraestructura Social de Recreación y Deporte, deberá incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo" y el artículo 42 contempla algunos elementos en relación con la construcción de instalaciones y escenarios deportivos, al indicar que estas "deberán incluir facilidades físicas de acceso para niños personas de la tercera edad y discapacitados en sillas de ruedas"[46] . En este sentido, se evidencia la necesidad de que en el Plan Nacional de Desarrollo esté incluido el proyecto de construcción de

[44] Ley 181 de 1994. "Artículo 1: Los objetivos generales de la presente Ley son el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país, en desarrollo del derecho de todas personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas. Así mismo, la implantación y fomento de la educación física para contribuir a la formación integral de la persona en todas sus edades y facilitarle el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembro de la sociedad".

[45] Ley 181 de 1994. "Artículo 4: El deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, son elementos fundamentales de la educación y factor básico en la formación integral de la persona. Su fomento, desarrollo y práctica son parte integrante del servicio público educativo, bajo los siguientes principios: Universalidad. Todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a la práctica del deporte y la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre".

[46] Ley 181 de 1994. "Artículo 42: Las construcciones de instalaciones y escenarios deportivos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley, deberán incluir facilidades físicas de acceso para niños personas de la tercera edad y discapacitados en sillas de ruedas. […]".

infraestructura social de recreación y deporte. Lo anterior como una medida para garantizar y promover la práctica de estas actividades en el país.

Por otra parte, en el nivel territorial, la Ley 715 de 2001, establece que los municipios deben "Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos", así como fomentar la práctica del deporte y la recreación dentro de sus territorios[47]. De este modo, se muestra la necesidad de que para ejercer el derecho al deporte es inescindible que se construyan escenarios deportivos en las entidades territoriales.

En tal sentido, las normas anteriormente expuestas demuestran la necesidad de contar con espacios deportivos en las entidades territoriales para facilitar el fomento, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte. Además, demuestran la importancia del ejercicio del deporte para la formación integral de las personas y desarrollar una mejor salud en el ser humano. Sobre el alcance del artículo 52 superior, la Corte Constitucional ha considerado, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho al ejercicio del deporte y a la recreación, y que ello contribuye con la preservación y el desarrollo de una mejor salud en el ser humano[48]. Por consiguiente, es evidente que el derecho en cuestión tiene conexidad con otros derechos como el de la salud, en razón a su impacto en las condiciones físicas y psíquicas de los seres humanos.

Particularmente, sobre el derecho a la recreación y el deporte de las personas en situación de discapacidad, la Corte Constitucional también consideró que "A través del ejercicio del derecho a la recreación y el deporte, los sujetos en condición de discapacidad pueden: (i) participar en la sociedad en igualdad de condiciones a los demás, (ii) desarrollar una vida digna de acuerdo con sus expectativas y (iii) convertir su práctica deportiva en un proyecto específico de inclusión a la sociedad, donde ésta también puede ser reconocida como una actividad profesional de la cual derivan su sustento diario"[49]. En consecuencia, el ejercicio del derecho a la recreación y al deporte también beneficia a los sujetos de especial protección constitucional, en este caso, a las personas en condición de discapacidad. Por tanto, es indispensable contar con espacios recreo - deportivos para hacer efectivos sus derechos.

[47] Ley 715 de 2002. Artículo 76.7.2.

[48] Corte Constitucional. Sentencia C-758 del 17 de septiembre de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis

[49] Corte Constitucional. Sentencia T-560 del 31 de agosto de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

MEMORIA JUSTIFICATIVA

De igual manera, el derecho a la recreación también se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la educación. Así lo ha considerado la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

> La recreación, por lo tanto, cumple un papel definitivo en el aprendizaje del individuo como miembro de una sociedad que posee su propio orden. Este papel educativo tiene especial relevancia cuando se trata de personas cuyo desarrollo es todavía muy precario. Así, la mejor manera como puede enseñarse a un niño a socializarse es mediante el juego. Es también mediante la recreación que se aprenden las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales.
>
> En el contexto constitucional, es claro que la recreación cumple un papel esencial en la consecución del libre desarrollo de la personalidad dentro de un marco participativo recreativo en el cual el individuo revela su dignidad ante sí mismo y ante la sociedad[50].

Por su parte, en el Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009 – 2019, se resaltó la importancia de la actividad deportiva, física y recreativa, y se establecieron objetivos específicos de construcción y adecuación de infraestructura deportiva[51]. A partir de este objetivo, existe el propósito de monitorear las condiciones de construcción, mantenimiento y utilización de la infraestructura de alta tecnología del deporte y velar por su protección y sostenibilidad. Por ende, este documento también reconoce la importancia de adecuar la infraestructura educativa con la utilización de alta tecnología para hacer efectivo el derecho al deporte y la recreación.

Finalmente, en el ámbito del derecho internacional, el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño dispone algunos mandatos que deben observar los Estados parte, con el fin de garantizarle a los niños y a las niñas el juego, la participación en las actividades recreativas, la vida cultural y las artes[52]. Por su parte, la Observación

---

[50] Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[51] Instituto Colombiano del Deporte –COLDEPORTES–. Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009 – 2019. Objetivo estratégico 29: "Construir, dotar y mantener instalaciones deportivas de acuerdo con las exigencias reglamentarias y de alta tecnología del deporte contemporáneo", p. 67. Disponible en el siguiente link: https://www.mindeporte.gov.co//recursos_user///documentos/planeacion/planes/PLAN%20DECENAL%20COLDEPO RTES.pdf 14 La C

[52] La Convención sobre los Derechos del Niño es, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF por sus siglas en inglés-, el tratado sobre derechos humanos más ampliamente

MEMORIA JUSTIFICATIVA

General No. 17 del Comité de los Derechos del Niño resalta, en varios de sus apartados, la importancia de unas instalaciones recreativas y deportivas adecuadas y accesibles, particularmente para las niñas, los niños que viven en la pobreza y los niños en situación de discapacidad[53].

ii) Importancia de garantizar la cultura y sus manifestaciones como derechos

El artículo 70 superior establece que el Estado colombiano debe promover y fomentar el acceso a la cultura por parte de todos los ciudadanos, a través de la educación permanente y la enseñanza[54]. De igual forma, considera las diversas manifestaciones de la cultura como fundamento de la nacionalidad, razón por la cual la Constitución Política reconoce la importancia de generar espacios que garanticen el acceso a la cultura a los ciudadanos, y, por tanto, lo reconoce como una obligación a cargo del Estado.

Por otra parte, el artículo 22 de la Ley 397 de 1997 reconoce la importancia de la infraestructura en el sector cultural del país, al indicar que el Estado debe establecer condiciones que estimulen la creación, el funcionamiento y el mejoramiento de espacios públicos que sean aptos para la realización de estas actividades, así como de garantizar que la infraestructura construida esté acorde con los requerimientos de las diversas expresiones culturales[55]. La norma precitada también contempla la eliminación de

---

ratificado de la historia. Colombia lo hizo mediante la Ley 12 de 1991. La Convención se erige como un instrumento internacional que reconoce la importancia del desarrollo de los niños en todos los ámbitos de sus vidas, y obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias con el fin de garantizar los sus derechos, entre ellos, la participación en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

[53] La Observación General No. 17 del Comité de los Derechos del Niño del año 2013, fue expedida con el fin de aumentar la comprensión de la importancia del artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño para el bienestar y el desarrollo de los niños, así como para poner de presente la implicación de ello en las obligaciones de los Estados en la elaboración de medidas de aplicación, estrategias y programas para materializar los derechos contemplados en el referido artículo.

[54] Constitución Política. "Artículo 70: El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional". La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación».

[55] Ley 397 de 1997. "Artículo 22: Infraestructura cultural. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, definirá y aplicará medidas concretas conducentes a estimular la

barreras que fomentan la desigualdad en el acceso a la infraestructura cultural, así como la necesidad de este tipo de infraestructura en las instituciones educativas públicas y privadas. En otras palabras, esta norma reconoce la importancia de contar con infraestructura que promueva espacios de cultura y, además, garantice el derecho a la libre circulación las personas que están en condición de discapacidad.

La Ley 715 de 2001, determina que los municipios deben "Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades" [56], en el marco de las competencias asignadas a estas entidades territoriales en el sector cultural. De este modo, la mencionada norma reconoce la importancia que las entidades territoriales apoyen en la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural en los municipios. Sobre la Ley 397 de 1997, la Corte Constitucional expresó que esta impone al Estado colombiano el deber de fomentar la creación, ampliación y adecuación de la infraestructura artística y cultural del país, así como garantizar el acceso de todos los colombianos a esta[57]. Conviene destacar que el derecho a la cultura cuenta con una variedad de manifestaciones y características, que implican la protección y la garantía de multiplicidad de situaciones y expresiones propias

creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales y, en general propiciará la infraestructura que las expresiones culturales requieran". Se tendrán en cuenta en los proyectos de infraestructura cultural la eliminación de barreras arquitectónicas que impidan la libre circulación de los discapacitados físicos y el fácil acceso de la infancia y la tercera edad." […] "Parágrafo 3. Las instituciones de educación superior públicas y privadas deberán contar con infraestructura para el desarrollo de actividades artísticas y culturales, propia o garantizada mediante convenios, adecuada a la población estudiantil a la que prestan el servicio educativo, en un plazo no mayor de cinco (5) años, para lo cual podrán utilizar las líneas de crédito establecidas por el artículo 130 de la Ley 30 de 1992. "Parágrafo 4. De conformidad con lo establecido en el Capítulo III de la Ley 9a de 1989, el Ministerio de Cultura podrá adelantar en forma directa o a través de las entidades territoriales o la entidad pública beneficiaria o vinculada, el proceso de enajenación voluntaria o de expropiación de inmuebles para efectos de los literales c) y f) del artículo 10 de la misma ley".

[56] Ley 715 de 2001. Artículo 76.8.2.

[57] Corte Constitucional. Sentencia C-434 del 2 de junio de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia se aclara el alcance de las obligaciones del país en materia de cultura, con ocasión de la Ley 397 de 1997, dentro de las cuales es importante destacar las siguientes: "(i) impulsar y estimular los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural de la Nación; […] (iv) garantizar a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas, el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos; […] (vi) articular el desarrollo económico y social con el desarrollo cultural, científico y tecnológico del país; (vii) fomentar la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural, y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma, entre otras obligaciones (artículo 1°)".

de los pueblos. En ese sentido, la Corte Constitucional también ha considerado lo siguiente:

> La protección a la cultura se materializa en la Constitución Política de 1991 en los siguientes preceptos: (i) En el artículo 2º de la Carta Política que establece como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que puedan afectar el ámbito cultural del país. (ii) Por su parte el artículo 8º Superior directamente establece la obligación que tenemos Estado y particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. (iii) También conforma el corpus iuris constitucional en materia de cultura, el artículo 44 que la define como un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes. (iv) El artículo 63 constitucional, dota de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable al patrimonio arqueológico de la Nación. […] (vi) el artículo 71 establece la obligación del Estado, en el marco del fomento a la cultura, de crear incentivos y estímulos a las manifestaciones culturales. (vii) El artículo 72 otorga rango constitucional a la protección al patrimonio cultural de la Nación en cabeza del Estado. […] (ix) Los artículos 311 y 313.9, que impone en los municipios la obligación de promover el desarrollo cultural de sus habitantes. […][58].

En el ámbito internacional, el literal a del párrafo 1 de su artículo 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contempla el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural, y dispone la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio de este derecho[59]. En este sentido, el ámbito internacional también reconoce la importancia de contar con espacios que promueva la infraestructura de cultura como una medida para hacer efectivo este derecho humano.

Aunado a lo anterior, la Observación General No. 2 [60] del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, explica dos (2) aspectos fundamentales para efectos del alcance del referido derecho a la cultura: i) que el Estado debe adoptar medidas positivas con el fin de lograr la realización de este derecho, es decir, debe "asegurarse de que existan las condiciones previas para participar en la vida cultural, promoverla y

[58] Corte Constitucional. Sentencia C-264 del 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

[59] El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968.

[60] La Observación General No. 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptada en el año 2009, con ocasión del 43° período de sesiones de dicho Comité. El objeto de esta fue, entre otras, establecer el alcance del derecho a participar en la vida cultural, contenido en el literal a del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

facilitarla y dar acceso a los bienes culturales y preservarlos"[61], y ii) que los Estados parte deben establecer "políticas para la protección y promoción de la diversidad cultural y facilitar el acceso a una variedad rica y diversificada de expresiones culturales mediante, entre otras cosas, medidas que apunten a establecer y apoyar instituciones públicas y la infraestructura cultural necesaria para la aplicación de dichas políticas"[62]. De acuerdo con lo referido, la Observación prescribe el deber de los Estados parte de garantizar las condiciones para el goce efectivo del derecho a la cultura en sus diversas manifestaciones, así como las condiciones de infraestructura que permitan la participación en estas actividades.

Adicionalmente, el artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador–[63] reconoce, nuevamente, el derecho de las personas a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura.

iii) Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida – Cultura, recreación y deporte

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" contiene dentro del eje transformacional de Seguridad Humana y Justicia Social, como uno de sus catalizadores el denominado "Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida". Este catalizador, a su vez, contiene los siguientes dos (2) componentes relacionados con la cultura, recreación y deporte: i) Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz, y ii) derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz.

En relación con el primero de estos componentes, esto es el denominado "Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz" el Plan establece que se reconocerá y posicionará al sector cultura para el desarrollo integral y la justicia social, a través de los siguientes aspectos: i) la construcción de una cultura de paz y de inclusión, ii) el fomento del arte para la vida, iii) el dialogo intercultural, iv) la economía cultural, popular y alternativa, v) el reconocimiento de los saberes y prácticas culturales,

[61] Observación General No. 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2009. Contenido normativo del párrafo 1 a) del artículo 15. Párrafo 6.

[62] Observación General No. 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2009. Obligaciones jurídicas específicas. Párrafo 52. Literal a.

[63] El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador–, fue ratificado por el Estado colombiano en virtud de la Ley 319 de 1996

vi) la salvaguarda de las memorias, y vii) el fortalecimiento y dignificación de la labor cultural de las personas y sus condiciones de vida.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, indica que se crearán nuevos espacios culturales y se fortalecerán los existentes, y que en conjunto con las entidades territoriales, se promoverá la sostenibilidad de las redes naciones de bibliotecas públicas, de museos y de archivos, las bibliotecas comunitarias, las casas de la cultura, los teatros, las casas y lugares de la memoria, los parques arqueológicos y demás espacios culturales. Esto, como se indica en el Plan, se hará a través de acciones de mejoramiento, adecuación y activación en los territorios y participación ciudadana, de tal forma que haya una apropiación social que propicie el dialogo de saberes y encuentros interculturales y la construcción de una cultura en paz[64].

En relación con el segundo componente indicado "derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz", el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 establece, la formación integral de las personas y la construcción de un tejido social basado en las demandas de las poblaciones frente a la práctica y el disfrute del derecho fundamental al deporte, la recreación y la actividad física, contribuirán al desarrollo humano, la convivencia y la paz en Colombia. Así mismo, en relación con el deporte, se indica en el Plan que el modelo deportivo contará con un Sistema Nacional del Deporte Público, articulado con los sectores de salud y educación. Estos componentes, se desarrollan a través de los siguientes ejes: i) democratizar el acceso de la población al deporte, la recreación y la actividad física, ii) más mujeres en el deporte, iii) el barrismo como cultura de vida y cambio social, iv) sistema de formación del deporte, la recreación y la actividad física, v) atletas y paratletas como embajadores de la paz en el mundo, Y vi) el deporte, la recreación y la actividad física como eje de la economía popular (EP).

De acuerdo con los elementos puestos de presente en los numerales anteriores, resulta evidente la importancia de la recreación y del deporte para la formación de los seres humanos, en condiciones que permitan su ejercicio y goce de forma efectiva. Por ello, contar con adecuadas infraestructuras recreo – deportivas incluso permite garantizar los derechos de sujetos de especial protección constitucional, tales como personas en condición de discapacidad, los derechos de los niños, niñas, entre otros.

Así mismo, las razones expuestas respaldan la oportunidad y conveniencia, y justifican la expedición de estos documentos tipo complementarios para el sector cultura, recreación y deporte, favoreciendo las estrategias y los proyectos orientados a garantizar la accesibilidad, la disponibilidad y el goce de estos derechos por parte de todas las personas. Lo anterior en razón a que uno de los presupuestos para hacer

[64] Ibidem página 124

efectivo este derecho es contar con la infraestructura adecuada para fomentar espacios recreativos, deportivos y culturales.

2.3.4 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 Nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que trata sobre este derecho[65], y en la Observación general Nº 7, que aborda el tema de los desalojos forzosos.

En la Observación general Nº 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 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".

[65] Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.
>
> **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 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 modernos"[66].

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 agua potable y servicios de saneamiento, sus residentes pueden sufrir graves problemas de salud[67].

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"[68]. 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,

[66] 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

[67] 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

[68] 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.

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 estándar que favorezca en mayor medida el ejercicio y goce del derecho analizado"[69].

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 2019[70], 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*

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

[70] Corte Constitucional. Sentencia T-547 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger

> *un **derecho fundamental autónomo**, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana*"[71].

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 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"[72].

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" [73]. 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"[74].

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,

---

[71] 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.

[72] Ibidem

[73] Ibidem

[74] Sentencias SU-016 de 2021, T-299 de 2017, T-409 de 2016, T-472 de 2010.

las autoridades deben elaborar los marcos legislativos adecuados que faciliten la creación de un sistema coordinado entre las diferentes entidades, de manera que:

> "(…) 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"[75].

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 ampliarán los componentes del Subsidio Familiar de Vivienda, permitiendo la

[75] Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2006. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

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 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 contracción 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.

2.3.5 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."[76]

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)."

[76] Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 establecido[77] 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, 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.

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 prestación de servicios públicos y administrativos necesarios para el adecuado funcionamiento de las ciudades[78].

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 subtitulo, 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

[78] Información tomada del documento Capitulo 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

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 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 distinto documentos CONPES[79]. 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

[79] **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.

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 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 plazo[80]. 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.

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 en materia penitenciara y carcelaria. En este

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

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 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.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social, enfocados a la protección y garantía de los derechos a la educación, salud, cultura, recreación y deporte, 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 ingeniería para obras y para otros contratos o procesos de selección cuando lo considerara necesario.

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

> "Artículo 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007:
>
> PARÁGRAFO 7: El Gobierno Nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto

> General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.
>
> La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuanto lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección". […] (Subrayado fuera de texto).

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

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

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 Constitucional[81] y el Consejo de Estado[82] 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 configuración legislativa, determinar libremente hasta dónde regula la materia respectiva[83];

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 Constitución[84].

---

[81] Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Sierra Porto.

[82] 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.

[83] 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.

[84] 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

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 subreglas[85] explica ciertas limitaciones en el ejercicio de esta competencia:

1. La potestad reglamentaria se restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. Tanto así, que se ha manifestado que la misma es inversamente proporcional a la extensión de la ley.
2. El presidente no podrá establecer por vía de decreto reglamentario una excepción, aun cuando la misma fuera supuestamente temporal, sin que previa y expresamente el legislador lo hubiere autorizado para ello y fijado un límite temporal específico.
3. Cualquier determinación sobre la vigencia de las leyes sólo puede definirla el propio legislador.
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.

---

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.

[85] 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

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que "en la jerarquía administrativa lo suceden al presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general[86]". 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 República[87].

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 Planeación[88], 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).

[86] Corte Constitucional, Sentencia C–1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

[87] 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.

[88] Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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"[89]. De conformidad con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente es un ente rector, técnico y especializado en materia de contratación pública. De ahí que el Consejo de Estado le haya reconocido potestad regulatoria, en los siguientes términos:

> "Se cuenta con una base jurídica mínima que apoya la competencia de [Colombia Compra Eficiente] para [la expedición de la Circular] pues se sabe que esa Agencia […] se ubica dentro del sector descentralizado del orden nacional y cuenta dentro de su ámbito funcional con competencias atinentes a la materia de la contratación estatal, esto es, a la actividad administrativa vinculada a la provisión de bienes y/o servicios por cuenta del Estado […] y ejerce una competencia de orientación y coordinación toda vez que tiene a su cargo la formulación de políticas públicas […] y, concretamente, se le ha atribuido la competencia de "difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública […]" potestad reguladora que, en todo caso, debe ejercerse conforme a la Ley y ajustada a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional"[90].

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"[91].

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

[89] Ver el Artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

[90] Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.

[91] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

decir, la Constitución y la ley. Esto en la medida que el ejercicio de esta facultad de regulación "en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite[92].

Conviene reiterar que, conforme con lo manifestado por el Consejo de Estado[93], 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" [94]. (Subrayado fuera del texto)

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

[92] Ibídem.

[93] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de abril de 2019. Rad. 52.055.

[94] Ibidem.

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 permite a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente concretar y aterrizar la voluntad del legislador mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

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

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

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 no deroga ninguna, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna resolución.

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 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 (…)"[95]. 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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 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"[96].

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

El primer capítulo "Documentos tipo transversales al sector de infraestructura social" se compone de seis (6) artículos. El primero de estos, adopta los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura social que se adelanten por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía.

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,

[96] Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.

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.

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.

Por su parte, el "Capítulo II Documentos tipo complementarios – Sector Educativo" dispone de tres (3) artículos, comprendidos entre el séptimo y noveno. En el artículo 7 se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo. El artículo 8 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. Finalmente, el artículo 9 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 décimo al decimosegundo. El artículo 10 adopta los documentos tipo

complementarios los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud. El artículo 11 establece que los documentos tipo para los procedimientos 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 12 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 decimotercero al decimoquinto. El artículo 13 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte. El artículo 14 establece que los documentos tipo para los procedimientos 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 15 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 decimosexto a decimoctavo. El artículo 16 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra púbica de infraestructura social relacionados con el sector institucional. Por su parte, el artículo 17 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 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 18 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 decimonoveno a vigesimoprimero. El artículo 19 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra púbica de infraestructura social relacionados con el sector vivienda. El artículo 20

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 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 21 consagra la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo de ese sector.

Finalmente, el "Capítulo VII vigencias" de la Resolución, en el artículo 22 establece la vigencia de la Resolución, indicando que esta rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social de los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de julio de 2026.

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 de Contratación Púbica, 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 selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda:

Nombre Hito	Detalle Hito	Fecha Inicio	Fecha Fin
1. Investigación preliminar del documento tipo de menor cuantía de infraestructura social y los documentos tipo	Análisis de la adoptación de documentos tipo en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía en el sector de infraestructura social y los documentos tipo	27/01/2025	6/02/2025

transversales del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda	transversales del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, aplicables a esa modalidad		
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: * Detalles de las razones que justifican la adopción * Análisis integral de viabilidad técnica, jurídica y financiera * Razones de Oportunidad y Conveniencia * Razones de hecho y de derecho que justifican la adopción	7/02/2025	17/02/2025
3. Estructuración de los Documentos Tipo	Estructurar la primera versión de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura social y los documentos tipo transversales del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda aplicables a esa modalidad	21/02/2025	7/03/2025
4. Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa- soporte técnico que justifica la adopción de los documentos tipo	Estructurar la memoria justificativa y la resolución a partir de la cual se justifica la necesidad de adoptar documentos tipo en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía en el sector de infraestructura social y los documentos tipo transversales del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, aplicables a esa modalidad	10/03/2025	25/03/2025

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 adopción de los documentos tipo	Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la adopción de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura social y los documentos tipo transversales del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda aplicables a esa modalidad	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 adopción de los documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura social y los documentos tipo transversales del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda aplicables a esa modalidad	16/04/2025	26/04/2025
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 adopción de documentos tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura social y los documentos tipo transversales	26/05/2025	10/06/2025

	del sector educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda aplicables a esa modalidad		
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. (fecha por definir en coordinación con las entidades técnicas o especializadas)	16/02/2026	

10 Ámbito de aplicación y sujetos a los que se dirige

Los documentos tipo de infraestructura social para procesos de obra pública adelantados bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, 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 o jurídicas de derecho público o privado que por mandamiento legal estén obligadas a su aplicación[97].

[97] 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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

El artículo 22 de la Resolución establece su vigencia y determina que la Resolución rige a partir de su publicación y aplicará a los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social de 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.

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 los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, con el radicado No. 25-247343-1-0 del 11 de junio de 2025, consideró sobre estos documentos tipo que:

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

"La introducción de documentos tipo se presenta como una herramienta eficaz para alcanzar este propósito, 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. En efecto, en conceptos previos emitidos por esta Autoridad de competencia en relación con la adopción de estos documentos, la Superintendencia ha sostenido que su implementación en los procesos de contratación estatal resulta particularmente útil para garantizar la coherencia en la documentación y la presentación de información requerida para participar en el proceso de selección. 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 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, emprendimientos de mujeres o poblaciones vulnerables. Además, permite ajustar las reglas de participación en los procesos de abreviada de menor cuantía 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 abreviada de menor cuantía 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 país16, 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 2023"[98].

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 normativo vigente. Por ende, los agentes económicos interesados en participar en los procesos de selección abreviada de menor cuantía 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 país"[99].

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) 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.

[98] Superintendencia de Industria y Comercio. Despacho del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia. Trámite de abogacía de la competencia Radicación No. 25-247343-1-0 del 11 de junio de 2025.

[99] Ibidem

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

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 ecológicos 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
Revisó:	Adriana Katerine López Rodriguez Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual 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