



MEMORIA JUSTIFICATIVA

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA DE RESOLUCIÓN

"Por la cual se adopta la versión - 2 de los documentos tipo transversales para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, los documentos tipo complementarios para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social relacionados con el sector educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda y se deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023"

El presente escrito contiene el soporte técnico de la resolución, mediante la cual, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente adopta la versión -2- de los documentos tipo transversales para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, los documentos tipo complementarios para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social relacionados con el sector educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda y se deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023.

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 11º 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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

las diferentes etapas de la gestión contractual pública” y las demás funciones que se le asignen.

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

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

Teniendo en cuenta la relevancia económica y el impacto que tienen los proyectos de obra en el sector social, y con el fin de desarrollar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitieran aprovechar las grandes inversiones que hasta la actualidad se vienen haciendo en el país en materia de infraestructura física para los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, 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 para los sectores señalados, que se adelanten mediante la modalidad de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en las facultades señaladas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la Resolución 539 del 21 de agosto de 2025 adoptó la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública

MEMORIA JUSTIFICATIVA

de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2; y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda.

Por su parte, por medio de la Resolución 540 del 21 de agosto de 2025 la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente adoptó 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. Finalmente, mediante la Resolución 541 del 21 de agosto de 2025 la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente acogió los documentos tipo para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente avanzó en la adopción de documento tipo de infraestructura social en otros sectores y modalidades diferentes a los previamente acogidos, por lo tanto, deben extenderse los documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, a esos nuevos sectores.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Considerando que, desde la fecha en la cual entraron en vigencia los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social – Versión 1, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente identificó, en colaboración con entidades, agremiaciones y ciudadanos, aspectos en los documentos tipo que deben ser actualizados y modificados, con el fin de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país. En los próximos acápite se explicará la necesidad de actualizar los documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social – Versión 1.

2. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente expone las razones que justifican la actualización de los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social - versión 1. De este modo, se explicará: i) la lucha contra la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida” y ii) el deber de revisión constante en los documentos tipo y la necesidad de ajustar el contenido de algunos aspectos del documentos tipo, y iii) incorporación de nuevos subsectores en los documentos tipo de obra pública del sector social.

2.1 Lucha contra la corrupción – Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

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, en este se establece que el Gobierno Nacional formulará una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción orientada a fortalecer el Estado Social de Derecho, proteger los derechos humanos, los recursos públicos, el medio ambiente y promover el desarrollo. Al respecto la 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.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

(...)”.

La lucha contra la corrupción constituye uno de los principales objetivos de los documentos tipo, en armonía con lo establecido en el artículo 200 de la ley 2294 de 2003, que orienta la formulación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción. Dicha estrategia busca fortalecer el Estado Social de Derechos, proteger los derechos humanos, los recursos público y el medio ambiente, así como promover el desarrollo socioeconómico del país.

En este sentido, es importante señalar que con los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, 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 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP y otros sujetos obligados a la aplicación de documentos tipo, tengan a disposición la segunda versión de los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social - versión 2, de tal manera que, no solo se contribuye al cumplimiento de la Estrategia Nacional de la Lucha contra la Corrupción, sino que también se impulsa una contratación pública más transparente, eficiente y orientada al bienestar colectivo.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

2.2 Deber de revisión constante de los documentos tipo y la necesidad de ajustar el contenido de algunos aspectos de los documentos tipo

La Ley 2022 de 2020 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– debe revisar constantemente el contenido de los documentos tipo que expida. En desarrollo de este deber, la Agencia realiza ajustes puntuales a los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social - Versión 1; que agrupan los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, teniendo en cuenta las consultas recibidas y comentarios realizados por la ciudadanía respecto a su contenido.

En igual sentido, fruto de la implementación de los documentos tipo señalados, la Agencia, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, la Secretaría Distrital de Salud, el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes, el Ministerio del Deporte, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, las Fuerzas Militares (Policía Nacional, Armada Nacional, Ejército Nacional, Fuerza Aeroespacial), entre otras entidades técnicas y especializadas del sector y observaciones internas realizadas por parte del Grupo de Interno de Trabajo de documentos tipo, encontró procedente realizar precisiones y complementos en aspectos de tipo jurídico relacionados con requisitos habilitantes y causales de rechazo y ampliar la posibilidad de solicitar garantías adicionales a las contenidas en el Decreto 1082 de 2015 -para la etapa contractual-, entre otros ajustes.

Así mismo, se consideró necesario fortalecer y unificar el Anexo – Glosario de los documentos tipo aplicables a los procesos de selección mediante concurso de méritos para la contratación de interventoría de obras públicas de infraestructura social – Versión 1, con el propósito de garantizar su implementación, en atención a la incorporación de nuevos subsectores.

En el mismo sentido, debe señalarse que esta Agencia, determinó la necesidad de delimitar de forma clara el tipo de interventorías a las cuales resultan aplicables los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social. Y ampliar e incorporar nuevas actividades en cada una de las Matrices de Experiencia que conforman estos

MEMORIA JUSTIFICATIVA

documentos tipo, con miras a extender su ámbito de aplicación. Adicionalmente, se plantearon ajustes relativos a la acreditación de la capacidad financiera en los documentos tipo señalados, y finalmente, se realizaran ajustes al mecanismo para seleccionar la Tasa Representativa del Mercado – TRM que definirá el método para ponderar la experiencia del proponente, este con el objetivo de evitar que durante el periodo de subsanaciones se conozca el método de ponderación que otorga puntaje a los proponentes.

Se debe indicar que el detalle de los cambios, ajustes y/o modificaciones realizadas a los documentos tipo señalados, se encuentra en el documento denominado “Anexo Memoria Justificativa: ANÁLISIS SECTORIAL PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO TIPO INFRAESTRUCTURA SOCIAL MODALIDAD DE CONCURSO DE MÉRITOS”, el cual se publica como un adjunto a esta memoria justificativa. En ese documento, se presenta la justificación técnica, jurídica y financiera -según corresponda- de los cambios, ajustes y/o modificaciones realizadas sobre el documento tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social, que agrupo los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte – versión 1.

2.3 Incorporación de nuevos subsectores en los documentos tipo de obra pública del sector social

Con fundamento en la competencia prevista en la Ley 2022 de 2022, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 539 del 21 de agosto de 2025 por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social; y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2; y los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda. Así mismo, mediante la Resolución 540 del 21 de agosto de 2025 esta Agencia adoptó 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. Por su parte, mediante la Resolución 541 del 21 de agosto de 2025 esta Entidad adoptó los documentos tipo para los procesos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura social; y los

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

En este sentido, mediante las Resoluciones 539, 540 y 541 del 21 de agosto de 2025, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente avanzó en la adopción de documentos tipo para infraestructura social en sectores distintos a los previamente acogidos, adoptando, respectivamente, los documentos tipo de licitación pública –versión 2–, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía. De acuerdo con las Resoluciones, estos documentos tipo se aplican de forma transversal en las modalidades de selección indicadas y en los proyectos de infraestructura social enmarcados dentro de los sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda.

De acuerdo con las memorias justificativas de las resoluciones señaladas, la implementación de los documentos tipo en los sectores institucional y de vivienda se justifica -entre otras razones- por la significativa inversión de recursos públicos en proyectos de obra pública en dichos sectores. Esta situación evidenció la necesidad de adoptar documentos tipo para la contratación de obras de infraestructura en los sectores institucional y de vivienda, aplicables a las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

Así mismo, la adopción de los documentos tipo señalados, se justificó en la promoción del acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales y derechos fundamentales en el territorio nacional con la adecuada contratación de estas edificaciones del sector institucional y sector vivienda, además de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”.

Teniendo en cuenta que los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos destinados a contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social – Versión 1–, los cuales agrupan los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, no incluyen los sectores institucional y de vivienda, se hace necesario ajustar dichos documentos para ampliar su ámbito de aplicación a los nuevos sectores acogidos. De esta forma, tanto las entidades como los proponentes contarán con documentos tipo aplicables a esta modalidad de selección y a estos sectores, lo que permitirá incrementar la pluralidad de oferentes, reducir los tiempos de preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, así como garantizar el uso de documentación clara, integrada y alineada con buenas prácticas contractuales.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Además, mediante la adopción de los documentos tipo que son objeto de esta memoria justificativa, se garantiza que las obras que se contraten con los documentos tipo de obra pública del sector social, cuenten con un adecuado seguimiento, que asegure la protección y garantía de derechos fundamentales como el acceso a la vivienda y la dignidad en los sitios de reclusión. Todo ello con miras a contribuir al 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 párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007: PARÁGRAFO 7: El Gobierno Nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 Constitucional¹ y el Consejo de Estado² 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 respectiva³.
- 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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Sierra Porto.

² 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.

³ 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.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

del principio de supremacía normativa pues, el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía que emana de la propia Constitución⁴.

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 subreglas⁵ 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.

⁴ De acuerdo con la Sentencia C 037 de 2000, si bien la Constitución Política no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.

⁵ 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

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

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

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que “en la jerarquía administrativa lo suceden al presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general⁶”. 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 República⁷.

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

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación⁸, que se erige como ente rector en materia de contratación pública en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, en particular en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, en el que se otorgó la función de:

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

Así mismo, el Decreto Ley le otorgó a la Subdirección de Gestión Contractual la función de: “Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública”⁹. 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”¹⁰.

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:

⁸ Artículo 1º del Decreto Ley 4170 de 2011.

⁹ Ver el Artículo 11 numeral 12 del Decreto Ley 4170 de 2011.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 14 de agosto de 2017. Rad. 58820.



MEMORIA JUSTIFICATIVA

“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”¹¹.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de límites en el ejercicio de la facultad de regulación de las autoridades administrativas, las cuales se encaminan a concretar aspectos residuales y complementarios de la legislación general, sujeta en todo caso, a lo que dispongan los órdenes normativos de más alto rango, es decir, la Constitución y la ley. Esto en la medida que el ejercicio de esta facultad de regulación “en ningún caso implica el reconocimiento de una potestad autónoma y desligada de cualquier límite”¹².

Conviene reiterar que, conforme con lo manifestado por el Consejo de Estado¹³, la facultad que recae en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2017. Rad. 56166.

¹² *Ibidem*.

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



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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”¹⁴.
(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 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

¹⁴ Ibidem.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

para la adopción de los documentos tipo. Esto con el fin de que la Agencia, como entidad administrativa especializada, los desarrolle e implemente dentro de los límites establecidos en la ley citada acorde con las funciones, objeto y misión de la entidad.

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

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

El acto que se expide deroga la Resolución 798 del 29 de diciembre de 2023, y sus modificaciones posteriores.

7. Circunstancias jurídicas relevantes para la expedición del acto

7.1 Obligatoriedad de los documentos tipo

El legislador otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la facultad de adoptar documentos tipo, con el propósito de que dichos documentos se adopten como actos administrativos reglamentarios de la ley. Lo 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 (...)”¹⁵. En este sentido, la obligatoriedad de los documentos tipo proviene de la voluntad del legislador y de los actos administrativos que expresan la manifestación de la voluntad de la Administración con miras a producir efectos jurídicos de manera general.

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

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 1996, rad. 854.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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”¹⁶.

8. Estructura de la Resolución

La Resolución contiene los siguientes siete (7) capítulos: i) Capítulo I Documentos tipo transversales de interventoría de obras públicas de infraestructura social, ii) Capítulo II Documentos tipo complementarios de interventoría de obras públicas de infraestructura social, sector educativo, iii) Capítulo III Documentos tipo complementarios de interventoría de obras públicas de infraestructura social, sector salud, iv) Capítulo IV Documentos tipo complementarios de interventoría de obras públicas de infraestructura social, sector cultura, recreación y deporte, V) Capítulo V Documentos tipo complementarios de interventoría de obras públicas de infraestructura social, sector institucional, vi) Documentos tipo complementarios de interventoría de obras públicas de infraestructura social, sector vivienda y vii) Capítulo VII vigencia.

El primer capítulo “Documentos tipo transversales de interventoría de obras públicas de infraestructura social” se compone de seis (6) artículos. El primero de estos, adopta los documentos tipo transversales de contratación que se adelantan bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar la interventoría de obra pública de infraestructura social – versión 2.

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 interventoría de obra pública 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.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

Por su parte, el artículo 4 de la Resolución establece que cuando el objeto contractual incluya obras, bienes o servicios adicionales a la interventoría de 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 interventoría de 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 10.1.1 del documento base.

El artículo 5 determina que, cuando el objeto contractual incluya actividades de interventoría 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, la Agencia Nacional de Contratación Pública - 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 de interventoría de obras públicas de infraestructura social – 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 de concurso de méritos para contratar la interventoría 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 Interventoría

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 de interventoría de obra pública de infraestructura social – Sector Salud” comprende los artículos décimo al decimosegundo. El artículo 10 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría 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 Interventoría 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 Interventoría 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 de interventoría de obra pública de infraestructura social – Sector Cultura, Recreación y Deporte” comprende los artículos decimotercero al decimoquinto. El artículo 13 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría 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 Interventoría 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 Interventoría 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 de interventoría de obra pública de infraestructura social – Sector Institucional” contiene los artículos decimosexto a decimoctavo. El artículo 16 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obra pública 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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Administración Pública. Asimismo, indica el documento tipo que adopta “Matriz 1 – Experiencia Interventoría 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 de interventoría de obra pública de infraestructura social – Sector vivienda” comprende los artículos decimonoveno a vigesimoprimer. El artículo 19 adopta los documentos tipo complementarios para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas 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 Interventoría 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 de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras pública de infraestructura social en los sectores educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 16 de febrero 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 Pública, [Caja de Honor](#), [Fondo Rotatorio de la Policía Nacional](#), entre otras, en la mesa de trabajo adelantada el 4 de diciembre de 202X5, 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 para los procesos de contratación que se adelantan bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar la



MEMORIA JUSTIFICATIVA

interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda:

| Nombre Hito | Detalle Hito | Fecha Inicio | Fecha Fin |
|---|--|--------------|------------|
| 1. Investigación preliminar del alcance del DT | Análisis de la modificación normativa por la cual se ajusta el contenido de los Documentos Tipo | 22/01/2025 | 23/03/2025 |
| 2. Elaboración Informe sobre hallazgos y conclusiones desde el aspecto técnico y jurídico | Documento de elaboración conjunta por parte de los profesionales encargados de la revisión y análisis de los documentos tipo, en formato de informe, con el siguiente contenido: * Motivo que suscita el o los ajustes * Detalles de las razones que justifican la modificación * Análisis integral de viabilidad técnica, jurídica y financiera * Razones de Oportunidad y Conveniencia * Razones de hecho y de derecho que justifican la modificación | 23/03/2025 | 2/05/2025 |
| 3. Estructuración de los Documentos Tipo | Estructurar la primera versión de modificación a los documentos de interventoría de infraestructura social de acuerdo con el análisis hecho en el punto anterior | 13/04/2025 | 13/05/2025 |
| 4. Elaboración del proyecto de resolución y la memoria justificativa-soporte técnico que justifica la modificación de los documentos tipo | Estructurar la memoria justificativa y la resolución a partir de la cual se justifica la necesidad de modificar los documentos tipo de interventoría de infraestructura social | 15/05/2025 | 29/07/2025 |
| 5. Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación a los documentos tipo de | Instalación de mesas de trabajo para recibir insumos de las entidades técnicas o especializadas para recibir retroalimentación frente a la propuesta planteada a la modificación a los documentos tipo señalados | 30/07/2025 | 29/08/2025 |



MEMORIA JUSTIFICATIVA

| | | | |
|---|---|------------|------------|
| interventoría de infraestructura social | | | |
| 6. Respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas | Generar respuesta a las observaciones presentadas por las entidades técnicas y especializadas y realizar ajustes a la propuesta de modificación de los documento tipo señalados | 1/09/2025 | 23/09/2025 |
| 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 | 25/09/2025 | 20/10/2025 |
| 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. | 6/11/2025 | 16/11/2025 |
| 9. Revisión de los comentarios y ajustes al Documento Tipo frente a los borradores anteriores | Generar respuesta a las observaciones y realizar ajustes a la modificación de los documentos tipo | 18/11/2025 | 3/12/2025 |
| 10. Expedición del acto administrativo - Resolución de CCE- y de los documentos tipo. | Publicación de acto administrativo de CCE y los Anexos de Resolución | 15/12/2025 | |
| 11. Implementación de los documentos tipo | Fecha en la cual se implementarán los Documentos Tipo. | 16/02/2026 | |

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

Las modificaciones a los documentos tipo para los procesos de contratación que se adelantan bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud,

MEMORIA JUSTIFICATIVA

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 aplicación¹⁷.

El artículo 22 de la Resolución establece su vigencia y determina que es aplicable a los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, 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

¹⁷ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto C-155 del 7 de marzo de 2025, y en los conceptos C-066 del 28 de enero de 2022, cuya tesis se desarrolló y complementó, entre otros, en los siguientes conceptos C-320 del 20 de mayo de 2022, C-333 del 24 de mayo de 2022, C-404 del 26 de mayo de 2023, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-388 del 15 de junio de 2022, C-423 del 5 de julio de 2022, C-435 del 6 de julio de 2023, C-453 del 15 de julio de 2022, C-494 del 26 de julio de 2022, C-483 del 5 de agosto de 2022, C-496 del 3 de agosto de 2022, C-556 del 3 de agosto de 2022, C-532 del 22 de agosto de 2022, C-341 del 27 de mayo de 2022, C-382 del 27 de mayo de 2022, C-449 del 25 de julio de 2022, C-453 del 14 de julio de 2022, C-488 del 29 de julio de 2022, C-494 del 28 de julio de 2022 y C-501 del 29 de julio de 2022, sostuvo lo siguiente:

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

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

MEMORIA JUSTIFICATIVA

entidades técnicas y especializadas del sector en esta materia, en la mesa de trabajo del 4 de diciembre de 2026.

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 11 de noviembre de 2025, su pronunciamiento para agotar el trámite de abogacía de la competencia de que trata el artículo 7 de la Ley 1340 de 2007 y los artículos 2.2.2.30.1 y ss. del Decreto 1074 de 2015, en relación con la adopción de la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de contratación que se adelantan bajo la modalidad de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio en el radicado No. 25-562585-2-0 del 26 de noviembre de 2025, consideró sobre estos documentos tipo que:

“La adopción de documentos tipo para los procesos de concurso de méritos orientados a la interventoría y la consultoría de infraestructura social constituye una medida regulatoria con efectos positivos directos sobre la promoción de la libre competencia económica en el mercado de la contratación pública. Esta Superintendencia considera que ambos proyectos constituyen instrumentos de estandarización contractual, mediante los cuales (i) se previenen riesgos de direccionamiento y colusión al limitar la discrecionalidad y homogenizar los criterios de selección; (ii) se reducen los costos de transacción y los tiempos de preparación de ofertas al unificar los requisitos, formatos y exigencias documentales; y (iii) se incorporan incentivos sociales debidamente justificados que amplían la pluralidad de oferentes y reducen barreras de entrada, según se desarrollará a continuación.

(...)

En suma, esta Superintendencia considera que la adopción de pliegos tipo en los procesos de interventoría y consultoría de infraestructura social tiene la idoneidad de promover la concurrencia de oferentes y reducir el riesgo de direccionamiento y colusión en el ámbito de la contratación pública.

(...)

En efecto, la Autoridad de Competencia concluye que la estandarización documental que plantean el proyecto 1 y el proyecto 2 tienen la idoneidad de promover la competencia efectiva, reducir barreras de acceso, incrementar la participación de agentes diversos y fortalecer la transparencia en los procesos de contratación estatal.

MEMORIA JUSTIFICATIVA

(...)

(...) esta Superintendencia concluye que los incentivos incorporados en el proyecto 1 y el proyecto 2 no solo son constitucional, legal y técnicamente válidos, sino que constituyen mecanismos procompetitivos que fortalecen la libre concurrencia al ampliar de manera efectiva el universo de participantes, reducir barreras de entrada históricas y habilitar condiciones materiales de acceso para agentes que tradicionalmente habían enfrentado desventajas estructurales en los procesos de contratación pública”¹⁸.

Debe indicarse que la Superintendencia de Industria y Comercio realizó una recomendación sobre el numeral vii) del Anexo 4 – Pacto de Transparencia del documento tipo objeto de esta memoria justificativa, concretamente señaló:

“En relación con el numeral (vii) del “Anexo 4 – Pacto de Transparencia” adoptado por el proyecto 1: Considerar la modificación de la regla en los siguientes términos: “Respetar el régimen de libre competencia, lo que implica no realizar acuerdos o arreglos que tengan por objeto la colusión en el proceso de contratación o que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas. En general, no hacer acuerdos con el fin influenciar o manipular los resultados de la adjudicación”¹⁹.

Para atender la recomendación realizada por la Superintendencia de industria y Comercio, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ajustó el contenido del numeral vii) del Anexo 4 – Pacto de Transparencia de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social – versión 2, en los términos señalados por la Superintendencia en su recomendación.

12. Análisis de impacto, disponibilidad presupuestal

La expedición de esta resolución contribuirá a: i) incrementar la pluralidad de oferentes, ii) disminuir las brechas sociales y iii) mejorar la calidad de vida de la población. Así mismo, en relación con los nuevos sectores que cobijan los documentos tipo adoptados -institucional y vivienda-, su adopción permitirá i) incrementar la pluralidad de oferentes, ii) simplificar los trámites de contratación estatal, iii) reducir los tiempos de

¹⁸ Concepto de abogacía de la competencia en relación con los proyectos de resolución: (i) “Por la cual se adopta la versión - 2 de los documentos tipo para los procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda” (en adelante, el proyecto 1); y (ii) “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura social; que agrupa los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda” (en adelante, el proyecto 2). Superintendencia de Industria y Comercio, radicado No. 25-526585-2-0 del 26 de noviembre de 2025.

¹⁹ Ibidem

MEMORIA JUSTIFICATIVA

preparación de ofertas y de estructuración de los procesos, iv) utilizar documentación clara e íntegra que se adapte a las necesidades de las entidades estatales, v) reducir la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de los procesos, vi) incrementar la transparencia y reforzar la selección objetiva, vii) disminuir el riesgo de colusión y viii) optimizar los recursos de los procesos de contratación.

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

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


CRISTÓBAL PADILLA TEJADA
Director General

Elaboró: Carlos Mario Castrillon Endo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Adriana Katherine López Rodríguez
Revisó: 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 para la actualización del documentos tipo
infraestructura social en la modalidad de concurso de méritos