



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

SOPORTE TÉCNICO

ÁREA RESPONSABLE: Departamento Nacional de Planeación
Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

1. PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se adiciona la Subsección 4, a la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”.

2. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE OTORGAN LA COMPETENCIA

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, otorgó al Gobierno Nacional la facultad de adoptar los Documentos Tipo para los para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-119 de 2020, como se desprende del comunicado de prensa No. 15 del 15 y 16 de abril 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 la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

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



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Los argumentos de la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la disposición anterior, de acuerdo a lo informado en el comunicado de prensa No. 16 del 15 y 16 de abril de 2020, se sintetizan en lo siguiente:

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

La potestad reglamentaria del Presidente de la República es permanente, por lo cual el término definido en el artículo 21 de la Ley 1882 de 2018 puede ser considerado como impulsor para garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes, sin que este plazo limite o agote la posibilidad de que el Jefe de Gobierno reglamente cualquier ley en cualquier tiempo durante su vigencia¹.

3. VIGENCIA DE LA LEY O NORMA REGLAMENTADA

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018², objeto de reglamentación del presente Decreto, está vigente desde el 15 de enero de 2018.

4. DISPOSICIONES DEROGADAS, SUBROGADAS, MODIFICADAS, ADICIONADAS O SUSTITUIDAS

¹ La Corte Constitucional manifestó en sentencia C-508 de 2002 que: «Cuando el legislador fija un plazo para que el Gobierno ejerza su facultad de reglamentar una ley, dicho término puede ser considerado como impulsor con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes, en caso de que el legislador considere que por la materia de que se trata se requiere de una pronta y urgente reglamentación. Pero dicho plazo, en todo caso no limita ni agota la posibilidad de que el Presidente de la República reglamente la ley en cualquier tiempo durante su vigencia».

² Artículo 4, por el cual se adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.



Con la expedición del Decreto se adiciona la subsección 4, de la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, el cual se encuentra vigente.

5. ANTECEDENTES Y 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 de utilizar documentación clara e integrada que se adapte a las necesidades de las entidades estatales. Por otro lado, reducen la posibilidad de direccionamiento en la adjudicación de los procesos, incrementan la transparencia y disminuyen el riesgo de colusión al establecer condiciones aplicables de manera uniforme sin que sea posible direccionar procesos de contratación a proponentes determinados.

A nivel nacional, se ha tomado como fundamento la experiencia y buenas prácticas del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) que ha implementado pliegos de condiciones tipo para sus procesos de obra desde el 2010. El resultado de esta buena práctica ha sido el aumento del número de proponentes por proceso año tras año. En efecto, antes de la implementación de pliegos tipo para la ejecución de proyectos de la red terciaria nacional, el 83% de los procesos de contratación del INVIAS estaban constituidos por un único oferente. A partir del uso de pliegos tipo, los procesos de contratación con un único oferente disminuyeron a un 17% y más del 65% de ellos cuentan con 4 o más propuestas³.

De conformidad con los datos publicados en el SECOP II⁴, desde el año 2016 hasta el 2019, los procesos adelantados a través de la modalidad de concurso de méritos abiertos para la interventoría de los procesos de obra pública de infraestructura de transporte son 307, sin perjuicio de los demás procesos que no están publicados en esta plataforma. De estos procesos, dichas entidades celebraron 8 contratos en los cuáles sólo se presentó un único oferente. A continuación, se representan estos datos:

PORCENTAJE DE CONTRATOS DE INTERVENTORÍA DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (CONCURSO DE MERITOS) CON ÚNICO OFERENTE		
Total contratos interventoría 2016- 2019	Contratos con único oferente	%
307	8	2,6%

En este caso, se demuestra que en los procesos de interventoría de obra pública de Infraestructura de Transporte existe un porcentaje de procesos en los cuales solo se

³ INVIAS, Visión de la nueva ley desde el sector público, 2018

⁴ Procesos de selección de concurso de méritos abierto para la interventoría de obra pública de infraestructura de transporte en el SECOP de 1 de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2019.



presentó un único oferente, situación que evidencia una afectación a la pluralidad que debe primar en los procesos de contratación. Es importante recordar que en los procesos de contratación debe prevalecer la selección objetiva y permitir que el mayor número de oferentes se presenten a los procesos, para seleccionar la oferta más favorable a los intereses de la entidad.

Por otro lado, es importante tener en cuenta el valor de los contratos que han celebrado las entidades en la interventoría de obra pública de infraestructura de transporte –es decir, sin incluir el valor de otros contratos de interventoría de obra pública–, para tener un valor exacto del presupuesto de las entidades en estos procesos. De los datos suministrados exclusivamente por la plataforma del SECOP II, que funciona desde finales 2015 –por lo tanto, sin considerar la información del SECOP I, por la enorme dispersión que tiene– se evidencia que en el solo período 2016–2019 se han invertido \$756.772.387.817. Asimismo, cada año aumenta significativamente el valor de estos procesos. Así lo demuestra la siguiente tabla:

GASTO DE LAS ENTIDADES EN CONTRATOS DE INTERVENTORÍA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE		
Año	Gasto	No. de Contratos
2016	\$ 346.500.000	1
2017	\$802.673.231	5
2018	\$83.484.728.705	117
2019	\$ 394.997.439.704	184
2020	\$277.141.046.177	13

Lo anterior demuestra la necesidad de implementar los Documentos Tipo de Interventoría de obra pública Infraestructura de Transporte por los siguientes motivos: i) para promover la pluralidad de oferentes en los procesos, y ii) porque el gasto de las entidades en los procesos de interventoría de infraestructura de transporte es significativo, por lo anterior hay que garantizar un adecuado manejo de los recursos públicos destinados a la interventoría.

Por su parte, la adopción de los Documentos Tipo de licitación pública de Infraestructura de Transporte que hizo el Gobierno Nacional, a través del Decreto 342 de 2019, ha replicado los impactos positivos de la experiencia antedicha en el ámbito del sistema de compra pública colombiano.

Un análisis de los procesos de licitación pública cuyo aviso de convocatoria fue publicado en el SECOP II, a partir del 1 de abril de 2019, identificó que las entidades que estructuraron los procesos con los parámetros del Decreto 342 de 2019 tuvieron un promedio de 43 oferentes; en contraste con los que no aplicaron los Documentos Tipo y contaron con la



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

participación de un único oferente⁵. A continuación se muestra el número de oferentes que se presentan a los procesos antes y después adoptar los Documentos Tipo, reflejando un aumento significativo de oferentes en los procesos de contratación, situación que muy seguramente tendría el mismo efecto en los procesos de interventoría de infraestructura de transporte, cuando se adopten los Documentos Tipo.

Datos antes de implementar los Documentos Tipo de Licitación de obra pública de Infraestructura de Transporte (Análisis del 1 de enero de 2019 al 31 de marzo de 2019).

Contratos	Promedio de proponentes por Contrato	Máximo de proponentes en 1 contrato	Mínimo de Proponentes en 1 contrato	Número de contratos con único proponente
45	25	59	2	0

Datos después de implementar los Documentos Tipo de Licitación de obra Pública de Infraestructura de Transporte (Análisis del 1 de abril de 2019 al 15 de noviembre de 2019):

Contratos	Promedio de proponentes por Contrato	Máximo de proponentes en 1 contrato	Mínimo de proponentes en 1 contrato	Número de contratos con único proponente
86	43	106	1	2

6. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES SE DIRIGE

Los Documentos Tipo establecidos en el decreto reglamentario que se pretende expedir aplican a nivel nacional, y deben observarlos todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública. Los documentos objeto del decreto serán aplicados para los contratos de interventoría de obras pública de infraestructura de transporte que se adelanten por la modalidad de concurso de méritos abierto o concurso de méritos con precalificación.

En el artículo 2, se estipula su vigencia y se indica que se aplicará a los procesos de contratación de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte que se adelanten por la modalidad de concurso de méritos abiertos o concurso de méritos con precalificación, cuya invitación sea publicada a partir del 30 de septiembre de 2020.

7. VIABILIDAD JURÍDICA E IMPACTO REGULATORIO

⁵ El análisis de esta información corresponde a los procesos publicados en el SECOP II que recibieron ofertas al 22 de mayo de 2019. Dentro de los casos más relevantes que aplican correctamente los Documentos Tipo se encuentra el proceso No. FDLSC-014 -2019 de la Alcaldía Local de San Cristóbal por valor de \$5.642.000.000 en el cual se recibieron 72 ofertas y el caso del Municipio Chinchiná Caldas que recibió 48 ofertas en el proceso No. LP-001- 2019 por valor de \$2.609.405.983.



**El futuro
es de todos**

**DNP
Departamento
Nacional de Planeación**

La expedición del presente acto es jurídicamente viable, pues no es contrario al marco jurídico existente. Para la expedición de este decreto se hace uso de la potestad otorgada por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

8. IMPACTO ECONÓMICO Y DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

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

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

De acuerdo con lo anterior, el Decreto no requiere disponibilidad presupuestal.

9. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

La expedición de este decreto no implica impacto ambiental, ni ecológico, ni genera impacto sobre el patrimonio.

10. RACIONALIZACIÓN, REGULACIÓN INTEGRAL Y SEGURIDAD JURÍDICA

Dentro del año inmediatamente anterior no se había reglamentado la misma materia, en tal sentido este decreto no afecta la seguridad jurídica.

11. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD

De acuerdo con su contenido, el proyecto de decreto no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.

El presente proyecto de Decreto se publicará en la sección de Proyectos de Normatividad para el conocimiento de los ciudadanos en la página web del Departamento Nacional de Planeación.



**El futuro
es de todos**

**DNP
Departamento
Nacional de Planeación**

EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO 1081 DE 2015.

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación
(Original Firmado)

JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA

Director General
Colombia Compra Eficiente
(Original Firmado)