

**EFFECTIVIDAD DE LOS DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA DE  
TRANSPORTE EN LA ESCOGENCIA DE CONTRATISTAS EN PROCESO DE LICITACIÓN  
PÚBLICA PARA PROYECTOS DE INGENIERÍA CIVIL EN VÍAS PRIMARIAS O  
SECUNDARIAS**

Betsy Mauren Guerrero Hernández<sup>1</sup>

Sandy Julieth Melo García<sup>2</sup>

**RESUMEN**

Las bases estructurales de este artículo de investigación, se fundamentan en explicar con mayor profundidad, cómo procede la acreditación de la experiencia en los procesos adelantados por los consorcios, a través de los “documentos tipo”, con el objetivo de que se tenga a priori, todos los elementos facultativos en el pliego de condiciones y minuta del contrato de obra pública, que se exigen dentro de una licitación, los componentes necesarios en el desarrollo de una obra y que a través de dicha valoración, las entidades estatales, tengan las herramientas eficaces e idóneas, para verificar los requisitos de ejecución de contratos de obra pública a través de la información aportada en los documentos tipo.

Por ende, se busca identificar si la sección 3.5 del documento base, establece de forma loable, si los oferentes logran acreditar la experiencia relacionada con la obra de infraestructura de transporte e instituir la experiencia o el servicio adicional en la obra a desarrollar. Determinando con ello, si estos

---

<sup>1</sup> Ingeniera civil, actualmente realizando especialización en Contratación Estatal (2023).

<sup>2</sup> Abogada, actualmente realizando especialización en Contratación Estatal (2023).

requerimientos son suficiente para acreditar el requisito de experiencia y adicionalmente, vislumbrar de forma clara si la Matriz 1, es suficiente para demostrar la “Experiencia” señalada en las actividades puntuales que se deben demostrar, dependiendo de la cuantía y objeto del proceso de contratación y las facultades exigidas en la aplicación del artículo 4° y 5° de la Ley 1882 de 2018.

Palabras clave: Obra pública, Vías, Documentos tipo, experiencia, requisitos, contratación estatal

### **ABSTRACT:**

The structural bases of this research article are based on explaining in greater depth, how the accreditation of the experience proceeds in the processes carried out by the consortia, through the "type documents", with the aim of having a priori , all the optional elements in the specifications and draft of the public works contract, which are required within a tender, the necessary components in the development of a work and that through said assessment, state entities have the tools effective and suitable, to verify the requirements for the execution of public works contracts through the information provided in the standard documents.

Therefore, it seeks to identify whether section 3.5 of the base document establishes in a commendable way, if the bidders manage to prove the experience related to the transport infrastructure work and institute the additional experience or service in the work to be developed. Determining with this, if these requirements are sufficient to accredit the experience requirement and, additionally, clearly glimpse if Matriz 1 is sufficient to demonstrate the indicated experience in the specific activities that must be demonstrated, depending on the amount and object of the contracting process and the powers required in the application of article 4 and 5 of Law 1882 of 2018.

Keywords: Public works, Roads, Standard documents, experience, requirements, state contracting

## INTRODUCCIÓN

Sin duda, el transporte juega un papel fundamental en la economía del país, por su vínculo directo con la productividad y con la competitividad en correlación con la economía nacional. Por tanto, este aparejamiento de costos a nivel de transporte y la estructura de la obra terminada, hace que cuando se proyecte cualquier obra pública que vislumbre este objeto, deba ser de vital prioridad, por su responsabilidad para con el bien general, el desarrollo económico de la nación y sumado a ello, el bienestar social.

Por ende, la Ley 1882 del 2018, modificada en su artículo 4°, por la Ley 2022 de 2020, determinando en su parágrafo 7°, la aplicación de los pliegos tipo, creada principalmente para mitigar los actos de corrupción en las adjudicaciones de contratos y obras concedidas a ciertas entidades privadas que, a pesar de tener todas las facultades por su infraestructura empresarial, crearon un detrimento patrimonial a la nación por su incumplimiento en dichas obras. (Colombia Compra Eficiente, 2019)

Estos documentos tipo, tratan de solucionar un problema endémico en la contratación pública, que a través de lo que llaman coloquialmente como “pliegos sastre” o en su explicación más certera, se le puede describir como, “aquellas condiciones moldeadas por alcaldes, gobernadores y funcionarios de la administración pública, para que se terminen adjudicando dichas obras en licitación, a ciertas entidades privadas, que a través de favores políticos y/o coimas, abrían sido seleccionadas, como pasó con las obras investigadas, tales como; “la ruta del sol” (Commsa), “la ruta del sol II”, (Consol), ambas pertenecientes a la multinacional Odebrecht y por el sobre costo de la calle 26, troncal de Transmilenio, Bogotá, realizada por Conalvías, entre muchas otras obras.

Ahora bien, estos pliegos tipo, en materia de requisitos habilitantes, son de vital importancia, ya que exige y pide las mismas condiciones para todos los oferentes y, por tanto, dichas prácticas y lineamientos de exigencia, fueron acogidas principalmente por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), que se ha caracterizado por tener una muy buena capacidad de contratación y hacer de manera correcta cada licitación. Es por ello que, dentro de los oferentes, es en este instituto, donde se llega a evaluar a muchos contratistas y consorcios, contrario a otras entidades, que por no haber tenido en cuenta la aplicación de los documentos tipo, siguen contratando a dedo o con cierta vulnerabilidad, para que sea amañada por oferentes de dudosa reputación y experiencia. (Colombia Compra, Secop II, 2020).

El Decreto reglamentario de la Resolución 342 del 2020, facultó el manejo de los pliegos tipo, para contratación de obra pública y de infraestructura, pero no lo hizo para diseños e interventoría, que deberían ser vitales a la hora de evaluar una obra sin que intervenga coimas o inclinaciones amañadas, que generan que dichas obras no tengan la idoneidad ni la capacidad de ser conforme al contrato y a pesar que muchos juristas, como los de la federación colombiana de municipios, se opusieron porque dichos lineamientos quitaba autonomía regional de desarrollo y de decisión a los gobernadores y a los alcaldes, la Corte Constitucional falló y la declaró exequible. Por tanto, estos documentos tipo, debe seguir rigiendo en todo el territorio nacional y en todo tipo de contratos en las obras públicas.

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Como ingeniero y focalizado en la construcción de vías en el territorio colombiano, es importante tener conocimientos sólidos sobre los procesos de licitación de obras y los requisitos necesarios para la adjudicación de contratos para obras de vías Primarias, tales como; troncales, transversales y accesos a capitales o aquellas vías que unen las cabeceras municipales entre sí, denominadas (Segundarias).

Por ende, en las facultades más básicas sobre el enfoque de licitación, es necesario tener como medio de impulso ante el proceso participativo, estar registrado en el Registro Único de Proponentes (RUP), simplificada como la base de datos donde los contratistas registran su información para participar en procesos de contratación pública y en este registro, se requiere cumplir con ciertos requisitos legales y técnicos establecidos por la ley colombiana, tales como la “Experiencia y Capacidad técnica”, ya que en la mayoría de los casos, se requiere demostrar experiencia, en obras similares a la que se licita. Esto puede incluir la presentación de certificados de obras previas, referencias, equipos y personal especializado, que respalden tu capacidad para llevar a cabo el proyecto.

Ya que, la entidad pública que promueva la licitación para obras viales, solo tendrá en cuenta los valores y magnitudes ejecutadas en este tipo de infraestructura (Transporte). Para estos efectos, el oferente está obligado a acreditar los valores, magnitudes y experiencia dentro del respectivo contrato a través del aporte de información de los documentos tipo. Empleando con ello, alguno de los documentos válidos establecidos en el numeral 3.5.6 del pliego de condiciones. Además, se precisa que, de no lograrse la discriminación de los valores y magnitudes ejecutadas en el marco del respectivo contrato, la entidad estatal, no lo tendrá en cuenta para la evaluación. (Colombia Compra, 2017).

### **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

¿En una licitación cuyo objeto es la construcción de vías primarias y secundarias, que tipo de requisitos serían los idóneos en los documentos tipo para la buena selección en una licitación de obras?

### **JUSTIFICACIÓN**

La importancia de la contratación Estatal es fundamental, ya que estas entidades solicitan, obras, bienes o servicios, de ahí la necesidad de fortalecer el proceso de selección de contratistas con la

aplicación base de la Ley 80 de 1993 y en la actualidad, Ley 2022 de 2020, que trajo consigo la modificación del artículo 4 de la ley 1882 de 2018 (Pliegos tipo) y focalizando principalmente, los elementos esenciales de la licitación pública. Con la Ley 1150 del 2007, se ampliaron esos procesos de selección de contratistas y la Ley 1474 del 2011, “Estatuto Anticorrupción”, creó el procedimiento de mínima cuantía, porque en la norma anterior, algunas entidades manejaban los recursos públicos como si fueran una caja menor y disponible para que a través de contratos, se pudiera desfalcocar al Estado colombiano.

Por ende, La Matriz 1 señala expresamente que no podrá modificar o suprimir las actividades señaladas en el formulario del documento tipo, evitando con ello que se vuelvan a presentar casos similares de alteraciones y modificaciones amañadas. Por ejemplo, si el objeto a contratar es un proyecto de construcción de una vía primaria o secundaria, con un presupuesto de 14.000 SMLV. La entidad deberá requerir, experiencia general sobre construcción en pavimento asfáltico o concreto hidráulico en vías primarias, secundarias, vías urbanas o pistas de aeropuertos y como experiencia específica, debe determinar que por lo menos uno de los contratos, sea válido y verificable.

Además de la experiencia general, debe contar con una longitud intervenida, equivalente y requerida en el proceso de contratación. Una vez identificadas las actividades sobre las que recae la verificación de la experiencia, la entidad debe confirmar que el proponente haya presentado el RUP (registro único de proponentes) y el formato 3 “experiencia”, correctamente diligenciado y aplicar las condiciones para la validez de la experiencia requerida. Asimismo, deberá constatar que los contratos aportados estén clasificados en algunos de los códigos del segmento 72 definidos en el documento base.

Sobre este tema, es importante recalcar que las entidades no podrán incluir códigos de segmentos adicionales, con el fin de direccionar los procesos de contratación y posteriormente se deberá corroborar con el número de contratos aportados, donde el proponente acredite el valor de salarios

mínimos mensuales legales vigentes que, con relación al presupuesto oficial, se debería implementar en el caso de proponentes plurales y sumado a ello, se deberá verificar que uno de los integrantes del proponente, haya aportado como mínimo el 50% de la experiencia. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

## MARCO TEÓRICO

### **Antecedentes de la Investigación**

En temas de contratación pública, es necesario hacer énfasis en los documentos tipos, como ciertos pliegos de condiciones, que se establecieron de conformidad al ordenado por la Ley 1882 del año 2018, de igual manera es preciso recalcar que, de acuerdo con el artículo 1° de la ley 2022 del año 2020 (infraestructura), exigiendo a la agencia Nacional de contratación pública (Colombia Compra Eficiente), para que adopte documentos tipos, que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al estatuto general de contratación de la Administración pública. Es decir, esta ley este artículo, le da la facultad a la agencia Nacional de compra pública, a realizar o estructurar documentos de obligatorio cumplimiento. (Mairal, 2013).

Ahora bien, en base al desarrollo del Pliego de condiciones Matriz 1, con referencia a la experiencia y su acreditación ante el RUP, que se pueden dar por medio de contrato ejecutados directamente por el proponente, contratos ejecutados a través de consorcios o uniones temporales y en este caso en particular, es importante que cuando se esté diligenciando el formulario, se deba hacer inferencia en el porcentaje de participación que tiene cada uno de los miembros y participantes de la unión temporal o del consorcio y tercero contratos ejecutados por socios o accionistas, cuando la persona jurídica constituida, lleva 36 meses de constituida, es decir tres años o menos.

En el primero de los casos, se debe acreditar por la certificación expedida por el cliente, que fue quien recibió de conformidad del contrato, el bien, el servicio o la obra desarrollada y debe tener la referencia de que la obra fue completamente ejecutada y entregada. Dentro de estas descripciones se

debe identificar las partes el contratista y el contratante y, se debe describir el valor de la obra en salarios mínimos legales vigentes.

Por último, se debe describir en este certificado el tipo de bienes obras y servicios en los cuales corresponde a la experiencia, para que se relaciones con el objeto de la licitación, igualmente deben estar valorado con el clasificador de bienes y servicios, donde principalmente se logre determinar la fecha de terminación del contrato.

En muchas ocasiones, cuando no se tiene contratos ni certificados, se deben tener en cuenta que también se puede certificar con clientes privados a los que ya se le hecho algún tipo de servicio o de obra, no todo tiene que demostrar experiencia con entidades públicas, ya que el requisito principal es certificar “experiencia”, lo importante para poder certificar, es que estén expedidas por el tercero contratante y aparte de eso deben tener la identificación de las partes, es decir quién es el oferente y quién es el proponente, el valor de la obra y el tipo de servicio o de obras que fueron suministrados bajo esa orden.

### **Aplicación de los Documentos Tipo**

De conformidad con la Ley 2022 de 2020, estos requisitos son de obligatorio cumplimiento en los procesos de selección de Obras Públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas, al estatuto general de contratación de la Administración pública. Por tanto, las empresas de ingeniería, arquitectura y diseño, así como las compañías de consultoría de interventoría de obras, se beneficiarán o serán impactadas con la aplicación de estos documentos tipo.

### **Documentos Tipo que Deberán Tener en Cuenta las Entidades Estatales**

- i. Documentos base
- ii. Anexos

- iii. Formatos
- iv. Matrices
- v. Formularios

Todos ellos, contienen parámetros obligatorios en los que tiene que ver con las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia y es importante considerar, que estos documentos tuvieron una etapa de socialización, particularmente con los agentes del sector infraestructura de transporte antes de ser aprobados.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Analizar si la aplicación de la matriz 1, cumple con lo necesario para garantizar Experiencia e idoneidad como la excelente selección de los oferentes en la contratación pública

### **Objetivo Específicos**

- i. Describir los cambios que trajo la Ley 2022 de 2020
- ii. Dimensionar si la aplicación de los documentos tipo, serian de relevancia positiva para la contratación estatal en sus facultades administrativas de servicio
- iii. Estudiar la idoneidad de los documentos tipos frente a la selección adecuada de los oferentes para el desarrollo de una obra estatal.
- iv. Referenciar sobre los aciertos obtenidos con la aplicación d ellos documentos tipos frente a la contratación estatal para la realización de obras viales a nivel nacional.

## JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICO

En este artículo de investigación, se comprendería un esquema investigativo y cualitativa (Mixto), ya que infiere dentro de la normativa aplicada con prevalencia en la actualidad por la decisión emitida por el Consejo de Estado, orientando con ello una focalización del presente trabajo a las formas actuales de contratación, su aplicabilidad y consecuencias de esta.

Por ende, fue un estudio cualitativo con enfoque jurídico de la información referente al tema, los lineamientos aplicados, son de carácter teórico deductivo, a través del análisis y síntesis de los formatos de “Documentos tipo”, emitidos por Colombia compra eficiente, donde fija estándares para los Documentos del Proceso y cuyos manuales, guías y documentos tipo, deben evidenciar las buenas prácticas de los oferentes, bajo la premisa objetiva de determinar con ellos, la eficacia y economía, a través de la estandarización de comportamientos y prácticas. (Jiménez, 2010)

Estudiando con ello, las facultades en referencia a la normativa legal y reglamentaria, no sin antes, pasar por el estudio que se traería a colación, con la aplicación del principio de transparencia de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 del 2007, del que se tendría como base, para un desarrollo más completo, ya que se hace necesario indicar que, en la contratación también aplican diversos principios que hacen parte de esta Ley sobre la transparencia en los contratos que involucren recursos públicos. (Bell, 2019)

## CAPÍTULO 1

### Concepto de Obra Pública

Dentro de las facultades de un contrato, se debe dimensionar como punto base a la “Obra Pública”, definida en su esencia general, como un bien construido o realizado por el Estado, ya sea de forma directa o indirecta, para desarrollar una construcción, mantenimiento, reparación, modificación, incluso para destruir una obra previamente realizada o moldear formaciones naturales, para el desarrollo

de nuevas obras viales o como forma de evitar desastres sobre derrumbes, amojonamientos en la vía y carreteras o deslizamiento que pueden causar un inminente peligro. A raíz del anterior concepto, se derivan en otros dos, tales como; “contrato de obra pública y concesión de obra pública”, siendo los dos actos administrativo derivados de la necesidad del Estado, ya que las asociaciones entre las entidades público-privadas, con referencias para el desarrollo de vías y transporte, han sido unas de las relaciones más usadas en los últimos 30 años. (Artículo 32, Ley 80, 1993)

Con referencia a las modalidades de selección de obra pública, en materia de infraestructura de transporte, se debe tener en cuenta la Ley 1682 de 2013, para desarrollar la escogencia del contratista u oferente de obra pública a través de las distintas modalidades, ya que, por regla general, siempre se tendría que escoger a través de “licitación pública”, mientras que, a los otros tipos de contratación que se pueden aplicar en obra pública, se les podría denominar excepciones. Por otro lado, se tiene de acuerdo a la cuantía o el objeto a desarrollar, la selección abreviada, contratación directa y la mínima cuantía.

### **Aplicación de los Documentos Tipo en la Selección del Oferente**

A partir de 2019, la Agencia Nacional de Contratación Pública, comienza a expedir este tipo de documentos o pliegos tipo y lo primero que debemos mencionar es que, en el año 2020 entró en vigencia lo que tuvo que ver con licitación de obra pública versión no. 3 y la cual se mantiene actualmente bajo la resolución 240 de 2020. Es decir, que ha habido un avance sustancial, donde se evidencian una de las cinco modalidades de selección, de gran impacto y que se encuentra incorporadas con documentos tipo, y que es uno de los grandes avances para la contratación pública, haciendo un reconocimiento a los estudios que venía realizando la cámara colombiana de la infraestructura desde el año 2014, donde se comenzó a determinar producto de análisis y de estudios, evidenciando que, el 85% de las entidades

territoriales, estaban contratando con un único oferente, y donde se implicaría una falta de transparencia en la contratación pública.

Por supuesto que dicha aplicación, se puede instituir como una subjetividad caprichosa en lo que tiene que ver con la función discrecional, que autoriza el código de procedimiento (Cpaca), que como ya se sabe, es una figura propia del derecho administrativo según la cual, las decisiones deben ser adecuadas a los fines de la norma, que la autorizan y proporcionan, los hechos que le sirven de causa a dicha proporcionalidad y que se veía afectada básicamente, porque para construir por ejemplo una vía de 10 km en determinada entidad territorial, se podía exigir una experiencia habilitante en la construcción de vías de 100 o de 200 km, con una particularidad, y es que el ingeniero residente debía ser a su vez además de ingeniero, politólogo o con doctorado en ciencias políticas, para aparte de realizar la obra, tener un diálogo con miembros de la región para explicar y gestionar permisos frente a las intervenciones en el terreno. (Hernández, 2018)

Dicha facultad, hacia que se le subjetivara en cabeza de una proyección empresarial, particular y concreta, la posibilidad de adjudicar ese contrato bajo unos lineamientos caprichosos que, por supuesto no son reconocidos en un estado social y democrático de derecho, pero, aunque fuese ahora visto como un exabrupto, así se venía presentando de manera reiterada. Por ende, acudiendo a ejemplos de países desarrollados como la Unión Europea y algunos países de la organización para la cooperación y el desarrollo económico, se consideró prudente incorporar la figura que, en Colombia, se llama “pliegos tipo” coloquialmente, pero que su denominación técnica es “documentos tipo”, ya que el pliego, es uno de los 34 documentos que abarca dicha figura.

Esta figura de los documentos tipo, se empieza a trabajar en el ordenamiento jurídico colombiano, de tal manera que se pudiese convertir en una norma obligatoria que le restringiera la discrecionalidad que estaban llevando a escenarios de subjetividad y de arbitrariedad, en muchas de las

entidades contratantes para que, en realidad, se generara transparencia, pluralidad de oferentes, optimización de recursos y eficiencia administrativa.

Esta transparencia se demuestra cuando por ejemplo si se va a construir 10 km de carretera, no habrá un requisito habilitante tan exigente, como mencionar por ejemplo que se requieran 100 kilómetros de vía de experiencia, sino simplemente que con dos o máxime cinco contratos que cumplan con la experiencia general, y con alguno de esos acredite entre el 50%, 60% o 70% de la longitud requerida (según Matriz 1), ya se vuelve un requisito habilitante para muchas de las empresas, y frente a este escenario de los 10 km, la licitación, pasa de tener una empresa licitando por cumplir los 100 km exigidos, a cambiar por un requisito en el cual, solo se le va a pedir a los oferentes que con alguno o máxime cinco contratos acredite los 5, 6 o 7 Kms y con ello, se puede conseguir ahora que liciten varias empresas, que pueden demostrar en su experiencia y así mismo fomentar la pluralidad de oferentes.

Por tanto, el cambio de un único oferente en el 85% de los contratos de las entidades territoriales, cambia a tener en la etapa precontractual, un promedio de hasta 32 % de oferentes por cada licitación, y se nota dicha dinámica a través de la pluralidad, que es valorada desde la agencia Nacional de contratación pública y donde a través de un comité directivo de la institución de planeación, se crean sellos de transparencia, con el objetivo de valorar no solo los documentos tipo en la contratación de obra pública, sino sobre aquellos componentes que se van a valorizar por cumplir con los documentos y pliegos tipo, para la optimización de recursos .

En las actividades que están sujetas a esta aplicación del documento tipo en obras de infraestructura, se encuentran específicamente las vías primarias y secundarias, de igual manera las vías terciarias, las obras de infraestructura marítimas y pluviales, como también las obras de atención y prevención o notificación de emergencia, en vías primarias, secundarias o terciarias, la infraestructura de vías férreas, vías urbanas, los puentes y la infraestructura aeroportuaria. Todos ellos, hacen parte de lo

que se debe utilizar en el momento estructural de un procedimiento de selección, bien sea por licitación, selección abreviada de menor cuantía y si tienen estos tipos de componentes, deben utilizar el documento tipo para cada uno de ellos.

Para el caso de la licitación pública, está la versión 3 para los casos de la selección abreviada de menor cuantía y la versión 2, sobre la mínima cuantía. Por ende, en cada uno de esos procedimientos se debe estructurar ese tipo de documentos a través de dicha tipología. En el caso de las entidades que licitan a través de la página del SECOP, que sería es una plataforma transaccional, en el cual se estructura el proceso, a través de un documento o formulario electrónico y ese documento o formulario electrónico debe adaptarse a lo que está condicionado por los documentos tipo y para eso existen unas guías por parte de la agencia Nacional de compra pública, para dar capacitación a cualquier oferente, de cómo es la manera de adaptar esos documentos, que están de forma digital y descargable en las plataformas SECOP II. Donde hay unos lineamientos que se deben utilizar, para poder estructurar un proceso de licitación pública a través de la plataforma transaccional SECOP II.

Cuando el objeto tiene un alcance adicional a la obra pública, en estos eventos las entidades públicas deben aplicar los documentos tipo, en los términos señalados por el artículo 2212 63.5 del Decreto 1082 del año 2015 y en coherencia con los artículos 4° de las resoluciones 240 y 241 de 2020 de la agencia Nacional de compra pública (Colombia Compra Eficiente). Es decir que, se debe emplear los documentos tipo con la experiencia relacionado con la obra de infraestructura y transporte, para con ella, establecer una experiencia adicional en este caso.

Para la construcción de una vía urbana o la construcción de un parque, en esos casos, la Matriz 1 de experiencia, contempla las condiciones para establecer este tipo de requisitos de experiencia general y de experiencia específica, para la construcción de una vía urbana, sin embargo los parques también son obras de infraestructura pública, cuya estimación o uso corresponden actividades de esparcimiento y

recreacional, por ese caso el último, sería aplicable única exclusivamente la experiencia que se establece en la matriz número 1. Por ende, en el caso de que haya otro tipo de obras complementarias adicionales y diferente a las obras de infraestructura, se tiene que establecer una experiencia adicional.

Ahora bien, ¿Qué pasa si el contrato de infraestructura es totalmente diferente a una obra de infraestructura?

En dicho caso, en el principio de la transparencia y en el principio de la garantía de virtud de la buena planeación, libertad de concurrencia y la prioridad de oferente, en ese escenario el proceso de contratación, cuando es totalmente distinto a esta hora de infraestructura de transporte, la entidades estatales pueden utilizar los requisitos incluidos en los documentos tipo, como una buena práctica en la contratación, efectuando los ajustes necesarios y correspondientes de acuerdo con el alcance del objeto. Por tanto, la elaboración de los documentos tipo, requiere un amplio trabajo de coordinación de manera conjunta de la parte jurídica, técnica y también del sector económico, por lo cual se deben implementar de manera progresiva como lo establece la Ley 2022 del año 2020.

Por tanto, la entidad pública no se debe apartar, modificar ni incluir disposiciones que contradicen el documento tipo y quienes incumpla estos parámetros definidos en el Decreto 1082 del año 2015, responderán antes de las autoridades competentes y en algunos casos habría una investigación de orden disciplinario y lógicamente había terminado investigación de tipo penal, ya que se estaría celebrando un contrato, sin el cumplimiento de esos requisitos establecidos en la legislación del estatuto general de contratación, en este caso en el Decreto 1082, en la Ley 1882 del año 2018 y en la Ley 2022 del año 2020. En ese orden de ideas, dejaría se estaría celebrando un contrato sin el recubrimiento a la normatividad contractual.

Ahora bien, cuando haya unos cambios en virtud de lo estipulado en el artículo 2212 6.13 del Decreto 1082 del año 2015 y la ley 2022 de 2020, Colombia compra eficiente y el Ministerio de

transporte como cabeza de este tipo de sector, revisará de manera periódica el contenido de estos tipos de documentos con el fin de identificar, las oportunidades de mejora y lógicamente ajustarlos a la realidad y la contratación del país en este sector particular, buscando como resultados de este seguimiento, una nueva implementación a estos documentos tipo y para eso, la agencia Nacional de compra pública tienen un observatorio oficial de la contratación Estatal. Es ahí, que salen las versiones versión 1, versión 2, versión 3, que es el caso de la licitación pública, se estaría en la versión III, para los casos de la selección abreviada de menor cuantía, sería la versión II.

Por ende, en esa implementación de documentos tipo, se deben realizar un análisis de condiciones económicas del sector, para que cuando la agencia Nacional de compra pública de manera conjunta con el Ministerio de transporte, de conformidad con lo establece el Decreto 1082 en el artículo 22116.1, establecen que estos documentos tipos, se den estructura previamente, cuando hay un conocimiento de la realidad de la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y un análisis también del respectivo riesgo del mercado, donde se desarrollará el proyecto.

Sin embargo, como parte de ese análisis de condiciones económicas del sector, se establece que los indicadores de capacidad financiera, de igual manera que las capacidades organizacionales del proceso de selección, los cuales ya se encuentran establecidos en el documento tipo previamente y a pesar de que ya están establecidos en el documento tipo, no quiere decirte que no se tenga que hacer por parte de las entidades. Por ende, por parte de la entidades, se deben establecer también un análisis de manera conjunta del pliego tipo estandarizado para determinar cuáles son las exigencias y requisitos financieros, ya que se tiene una matriz en la que se van a determinar los indicadores financieros, de igual manera frente a las experiencias específicas y la experiencia generales, tenemos la Matriz 1 para los casos de las obras de infraestructuras, así como también para los documentos tipos, para lo que tenga que ver con interventoría, al igual que saneamiento básico y agua potable.

En suma, se puede determinar que, de esa manera, el documento tipo pretende materializar todo referente a la infraestructura de transporte, en el caso del tipo de transporte como también, para las interventorías de obras de infraestructura y así mismo, para el tema de agua potable y saneamiento básico, que es otro tipo de requisito.

Entonces frente a ese principio de planeación y concordancia, con el plan anual de adquisiciones el objeto y el alcance de esas obras que se pretenden ejecutar, se deben identificar esa etapa de planeación, es decir hacer el análisis del sector, los estudios previos, los estudios diseños técnicos, las especificaciones técnicas de cada producto o de cada actividad que se va a desarrollar en ese contrato de obra y en ese sentido, se debe establecer si corresponde a una obra de transporte, marítima, férrea, de sistemas aeroportuarios o si se presenta una obra pública que contiene actividades de obras de infraestructuras, como de obra de servicios adicionales diferentes a lo que establece la Matriz 1 “Experiencia”, es decir mediante la labor de una verdadera planeación para identificar el tipo de infraestructura y la entidad correspondiente a contratar.

Entonces, en ese orden de ideas, se recomienda que, en esa etapa de planeación, se establezca la concordancia entre el objeto contractual y la actividad contractual. Es decir, si el proyecto corresponde a un proceso de mejoramiento de infraestructura vial, la experiencia de ser enfocada al mejoramiento, según el tipo de infraestructura, bien sea primaria, secundaria, terciaria, mejoramiento o restitución. En ese sentido, cuando se establecen objeto con múltiples actividades, se recomienda identificar claramente la predominante, para realizar los requerimientos de experiencia, evitando así. Ejemplo de esto, es que si en un proceso de mejoramiento, solo pida experiencia netamente en construcción, lo que no correspondería lógicamente la actividad contratada y a lo establecido en la matriz 1, que es la matriz de “Experiencia”.

Por tanto, esos requisitos que se establecen a través de esta matriz 1, se debe identificar primero el proceso de selección que la entidad pretende adelantar y se debe enmarcar dentro de una infraestructura y transporte, para el caso del pliego tipo para obras de infraestructura, en el caso para el tipo de interventoría de órdenes de infraestructura o en su defecto, para el pliego tipo de saneamiento básico y agua potable. Por tanto, la implementación de estos documentos debe ser en coherencia con las experiencias exigidas, correspondientes en la matriz 1. Es decir que, la tipología de experiencia requerida, de acuerdo al objeto contractual y para estos casos en particular se tiene que, el proyecto de infraestructura en cualquier de ese tipo de modalidad (licitación pública o selección abreviada de menor cuantía), deben establecer la complejidad técnica que aplica para cada proyecto, porque la matriz 1, tiene una complejidad técnica, baja, media o en su defecto alta.

### **Uso de Plataformas**

Para diferenciar el documento base tipo, la entidad cuando identifica el objeto contractual planteado, cuenta con una actividad contratar ya con experiencia o la combinación de experiencias en varias actividades, procede a elaborar el documento base, es decir, el pliego de condiciones, siguiendo los lineamientos que están en cada uno y esos lineamientos están apartados en corchetes rectangulares, sombreados en color gris, los cuales la entidad deberá hacer la respectiva inclusión según sea mencionado para ese caso. Hay que avizorar que, la entidad no podrá eliminar en ningún momento secciones, ni capítulo, salvo expresa indicación que tiene el documento base, ya que la entidad estatal debe ajustar esos documentos base según sea el proceso que se adelanta, ya sea En plataformas SECOP I o en plataformas SECOP II, Según como lo expresa en la guía de diligenciamiento.

En el diligenciamiento de esos anexos y formatos, tenemos el anexo 1, que son los anexos técnicos, en estos casos, en el cual se consigna las condiciones técnicas aplicables a la obra pública de

infraestructura de transporte o de agua potable y saneamiento básico, que se pretenda contratar siguiendo los lineamientos que establecen esos documentos tipo. En esencia, cuando la entidad cuente con los documentos adicionales, como son los anexos técnicos, que son anexos separables del pliego de condiciones y que se da principalmente por capítulos, tales como; pavimentos, geotécnica, urbanismos social, ambiental, sistema de seguridad y otros, podrán juntarse también estos documentos complementarios, siempre y cuando no realice requerimientos o requisitos de participación en dichos anexos, únicamente de podrían ser de complementación en dicho caso en particular. (Zubiría, 2020).

Hay un tema importante, que es son las principales modificaciones y alteraciones que generalmente realiza los documentos tipos, ya que el observatorio de la contratación pública de Colombia compra eficiente, ha hecho un seguimiento y en su análisis realizado en la implementación de los documentos tipo, se ha establecido que un 17% de las entidades estatales, aplicó de manera correcta el documento tipo, un 70% de las entidades estatales, aplicó de manera parcial los documentos tipo, realizando modificaciones o alteraciones en el mismo y un 13% de entidades, no aplicó los documentos tipo en los procesos de contratación y que serían de obligatoria aplicación. Por tanto, este tipo de situaciones, pueden convertirse en procesos disciplinarios o en su defecto, en procesos penales.

### **Reconocida Idoneidad**

Con referencia a la reconocida idoneidad, el Decreto 092 de 2017, determina que, es una entidad adecuada y apropiada para desarrollar las actividades, del objeto del proceso de contratación. Significa que, si el objeto de contratación tiene que ver con actividades diferentes a las necesarias dentro del contrato, no poseería la idoneidad recomendada y exigida, porque idoneidad se va a entender, que esa entidad sin ánimo de lucro va a contar con esa experiencia para contratar ese objeto, por tanto debe estar

debidamente certificado en el “Registro Único del Proponente”, con ella puede certificar toda la experiencia, sin tener que hacer contratos de bajo nivel, ni actas de liquidación para poderse certificar.

Después de que la entidad sin ánimo de lucro tenga dicha certificación, también debe contar con la experiencia certificada para contratar como también debe permitir desarrollar ese objeto dentro de su proceso habilitado dentro del SECOP. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Así que, se debe contar con los siguientes elementos exigidos en el Decreto 092 de 2017 a través de la guía emitida por Colombia Compra Eficiente, para que pueda ser apto en la licitación, tales elementos son:

- i. Certificación de idoneidad.
- ii. Experiencia certificada
- iii. Demostrar el desarrollo del objeto del contrato a través del estatuto, entre otros muchos elementos que causaban un desistimiento total, a la hora de que las empresas sin ánimo de lucro, quisieran contratar con el Estado Colombiano. (Guía Colombia Compra Eficiente, 2017).

### **Documentos Tipo en una Contratación Estatal**

En el contexto de la contratación estatal, los documentos tipo son instrumentos legales y administrativos que establecen los criterios, requisitos y condiciones para la contratación pública en determinadas categorías o tipos de contratos. Estos documentos tienen como objetivo principal, agilizar y estandarizar los procesos de contratación, garantizando la transparencia, la eficiencia y la igualdad de oportunidades para los participantes, referenciados principalmente por:

- i. Pliegos de condiciones: Los pliegos de condiciones son documentos que establecen las condiciones técnicas, jurídicas y económicas de un contrato específico. Contienen información

detallada sobre los requerimientos del objeto contractual, los criterios de evaluación de las ofertas, los plazos, las garantías, entre otros aspectos relevantes. Los pliegos de condiciones son esenciales para garantizar la igualdad de trato a los oferentes y brindar transparencia en el proceso de contratación.

- ii. **Contratos tipo:** Los contratos tipo son modelos predefinidos de contratos que se utilizan para determinados tipos de contratación, como obras públicas, suministros, consultorías, entre otros. Estos contratos contienen cláusulas estandarizadas que buscan simplificar y agilizar el proceso contractual, al tiempo que garantizan la protección de los intereses de las partes involucradas. Los contratos tipo suelen ser elaborados por las entidades estatales y pueden ser adaptados según las necesidades específicas de cada contrato.
- iii. **Formularios de oferta:** Los formularios de oferta son documentos en los cuales los interesados en participar en un proceso de contratación presentan su propuesta económica y técnica. Estos formularios contienen información como el precio ofertado, los plazos de ejecución, las capacidades técnicas del oferente, entre otros aspectos relevantes. Los formularios de oferta pueden variar según el tipo de contrato y suelen ser parte integral de los pliegos de condiciones.
- iv. **Actas y modelos de documentos:** Además de los documentos mencionados anteriormente, existen otros documentos tipo que se utilizan durante el proceso de contratación, como actas de reuniones, modelos de garantías, modelos de informes técnicos, entre otros. Estos documentos están diseñados para agilizar la redacción y facilitar la uniformidad en la documentación generada durante el proceso de contratación. (Contratos Estatales, 2010)

## **CAPITULO 2**

### **Buenas Prácticas**

A raíz de que, en muchos contratos estatales, no hay un control, seguimiento y regulación, surge una pregunta ¿por qué no terminan bien y en la mayoría de ellos casos terminan estos contratos de obras en litigios y algunos contratos resultan ser más onerosos?

En respuesta a esta evidente situación, se puede determinar que, esto sucede por la falta de buenas prácticas en el sistema de contratación pública y a pesar de que, en la Constitución Política se establece algunos principios de la Administración pública, aún sigue habiendo actos de corrupción o de mala gestión, ya que la buena administración en Colombia no se erige como un derecho fundamental, como se ocurre en otros países. (Asamblea Constituyente, 1991).

Para abarcar las buenas prácticas de la Administración, aplicadas al sistema de contratación pública, es necesario identificar reglas de la jurisprudencia, que le sirven a los oferentes y a los mismos entes de investigación fiscal, para trazar los hallazgos a servidores públicos y particulares. Se puede inferir que, una de las principales causas, por las cuales los contratistas presentan acciones judiciales contra las entidades o las entidades sufren un detrimento patrimonial por el pago de altas condenas, producto de sentencias o laudos arbitrales, es no realizar de manera adecuada la liquidación del contrato.

Es menester recordar que, la fase de liquidación es el momento en el cual, las partes en principio de mutuo acuerdo, deben buscar realizar un cierre técnico, jurídico y financiero del contrato y es en esta fase, donde se deben tomar correctivos y se deben reconocer efectivamente, las obligaciones que sean satisfecho por parte del contratista. Realizar el pago de las actividades que fueron recibidas a satisfacción, evita que las partes realicen posteriormente algunas reclamaciones o instauren acciones judiciales en su contra.

En suma, esta es una de las causas principales o una de las buenas prácticas, para evitar detrimentos patrimoniales y afectaciones a los contratistas. La segunda regla, consiste en identificar

potenciales riesgos, que puedan estar asociados al contrato, ya que una cosa es la identificación, la caracterización y otra de la modulación de los riesgos.

Por tanto, es necesario saber que, “la identificación” consiste en determinar adecuadamente, aquel hecho o circunstancia que puede presentarse durante el contrato y puede afectar su normal ejecución.

“La caracterización”, hace referencia a identificar las consecuencias directas de la materialización del riesgo, previamente identificado y finalmente “la modulación”, se refiere a poder asignar el riesgo a quien mejor está en condición de contenerlo o de mitigarlo. Cuando estos riesgos se asemejan o se realizan de manera automática o mecánica, no responden a la realidad del contrato y cuando se implemente se presenta, no es fácil mitigarlos o negociarlos entre las partes.

Por tanto, una buena práctica será entonces, la identificación, caracterización y modelación adecuada de los riesgos el sistema de compras públicas. (Informe, Alcandía Mayor de Bogotá, 2012).

## CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el análisis y la investigación anterior, se describe desde el aspecto historiográfico, legislativo, fáctico y esencialmente en lo interpretativo jurídico, donde se puede evidenciar que, a pesar de la normatividad vigente y los controles a través de los documentos tipo, existen vacíos jurídicos en la aplicación de los nuevos lineamientos emitidos por Colombia compra eficiente, cuando se dejó sin efecto la guía de contratación.

Por tanto, si dicha aplicación de los requisitos y elementos necesarios expuestos en la “Matriz 1 – Experiencia”, deben ser verificados dentro de los postulados de los oferentes sin que haya esa misma exigencia en las entidades propuestas para la acreditación, verificación, revisión e interventoría, se puede contratar con una entidad que tendría la experiencia, pero no se garantiza que la obra sea conforme a las exigencias del contrato. (Chaparro, 2019)

Por tanto, el acatamiento establecido en la Ley 2020 de 2022, si no es complementado por la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento de obras. Podría ser, la aplicación de los formatos, matrices y formularios, solo una simple verificación de tecnicismos y experiencia frágil bajo la lupa de aspectos transversales, pero no certero a la hora de garantizar el buen funcionamiento, las buenas prácticas ni la legitimidad del oferente.

Por último, podemos analizar que la actuación que lleva realizando Colombia Compra Eficiente mediante la implementación de los documentos tipo, ha llevado a mejorar en mucho sentido la contratación estatal del país, evitando que la misma siga el curso anterior, es decir, ha mejorado su aplicación e interacción con los principios fundamentales de la contratación, ha mejorado la pluralidad de oferentes, se presenta una mayor transparencia al momento de llevar a cabo la adjudicación de un proceso de selección, y ha ayudado a mejorar en todo sentido la planeación de una entidad, toda vez, que no es posible salirse de los lineamientos establecidos en estos documentos tipo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bell, J. G. (07 de marzo de 2019). ABC de cómo funcionarán y para qué sirven los pliegos tipo que se implementarán a partir de abril. La República. Obtenido de <https://www.larepublica.co/economia/abc-de-como-funcionaran-y-para-que-sirven-los-pliesgos-tipo-que-se-implementaran-a-partir-de-abril-2836513>
- Código Civil de Colombia. (31 de diciembre de 2020). Diario Oficial No. 2.867. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)
- Colombia Compra. (2017). Definición contrato Estatal. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/definici%C3%B3n-contrato-estatal>
- Colombia Compra. (2020). Secop II. Obtenido de <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=esCO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>
- Colombia Compra Eficiente. (2019). Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte. Obtenido de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/guia\\_documentos\\_tipo\\_obra\\_publica\\_-\\_transporte\\_.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/guia_documentos_tipo_obra_publica_-_transporte_.pdf)
- Contratos Estatales. (s.f.). Obtenido de <http://www.contratosestatales.com/normatividad.html>
- Daniel Jimenez. (2010). Diagrama de tortuga para ISO 9001. Obtenido de <https://www.pymesycalidad20.com/diagrama-de-tortuga-para-iso-9001-y-pymes-con-calidad-2.html>
- Hernández Palma Hugo, Barrios Parejo , I., & Martínez Sierra , D. (2018). Gestión de la calidad: elemento clave para el desarrollo de las organizaciones. (Vol. 16). Criterio Libre. doi:ISSN 1900-0642

- Mairal, H. A. (2013). Los riesgos en la financiación privada de proyectos públicos. *Revista de Derecho Administrativo*, (13), 201-222.
- Polack, A. V., Chaparro, C. A. R., & Silva, S. M. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa. *Reflexión Política*, 21(43), 165-177.
- Zubiría Arango, S. D., & Vélez Restrepo, S. (2020). El contrato de concesión de infraestructura vial, generalidades, riesgos y gestión social: una revisión de las disposiciones normativas, jurisprudenciales y doctrinales que regulan los contratos de concesiones viales en Colombia (Bachelor's thesis, Universidad EAFIT)