



Bogotá D.C., 20 de mayo de 2025
PDFP1 No. 0205

Señora
Alcira Paola Sandoval Ibáñez
Alcaldesa
Alcaldía municipal de Soledad
alcaldia@soledad-atlantico.gov.co

Señora
Nelcy Esther Villa Estarita
Secretaria
Secretaría General del municipio de Soledad
Alcaldía municipal de Soledad
secretariageneral@soledad-atlantico.gov.co
ofijuridicanotificaciones@soledad-atlantico.gov.co

Asunto: URGENTE. Observaciones -
requerimiento de información - licitación
pública No. SG-LP-2025 -P004

Respetada alcaldesa Sandoval, reciba un cordial saludo.

La Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, de conformidad con las funciones y competencias consignadas en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, además de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, el cual otorga la competencia de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas”, le informa que esta Procuraduría Delegada emite requerimiento de información en el escenario de anticipación de riesgos, al proceso de licitación pública No. SG-LP-2025-P004 que tiene como objeto el “Mejoramiento en pavimento rígido de la avenida circunvalar en el municipio de Soledad”, por una cuantía de ochenta mil ciento dieciséis millones seiscientos diecisiete mil quinientos treinta y siete pesos (\$80.116.617.537 COP).

En consideración de lo mencionado, este ente de control verificó el proceso de selección en referencia y la documentación soporte que reposa en el SECOP II. A raíz de lo anterior, y las atribuciones preventivas consignadas en las Resoluciones 377 de 2022¹ y 108 de

¹ Por medio de la cual se distribuyen competencias y funciones entre las procuradurías delegadas, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021 y se deroga la Resolución No. 150 de 2022.



2025², esta Procuraduría Delegada presenta las siguientes consideraciones:

I. Determinación del presupuesto oficial

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del estudio previo elaborado por el municipio de Soledad, el valor del contrato se estimó por medio del siguiente procedimiento:

“Los precios de mercado se establecen según la elaboración de los análisis de los precios unitarios los cuales indican de manera clara y detallada la forma en que fueron calculados dichos precios con el fin de obtener el valor estimado del contrato; estos análisis serán publicados en el Portal Único de Contratación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, documento que forma parte integral del presente estudio PRESUPUESTO OFICIAL Y APUS.

En el análisis de los precios unitarios han sido tenidos en cuenta los precios y rendimientos que se ajustan a la zona y condiciones del proyecto; y todo lo concerniente para dar cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17, contenido en la Ley 1682 de 2013. (...)

Los correspondientes Análisis de Precios Unitarios se adjuntan a los presentes Estudios y Documentos previos. (...)

El valor del contrato se estimó en la suma señalada, en razón al presupuesto que se anexa y hace parte integral del presente contrato”.

Durante la publicación del proyecto de pliego de condiciones, el municipio de Soledad omitió publicar el documento de “Análisis de Precios Unitarios”, poniéndolo a disposición de la ciudadanía y los proveedores interesados únicamente hasta la apertura del proceso de selección, situación que fue ampliamente observada por los interesados en el proyecto de pliego de condiciones.

Producto de dicha situación, esta Procuraduría Delegada advierte un posible desconocimiento de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 (principio de transparencia), en virtud del cual “Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política”.

Al respecto, es importante señalar que, por expresa disposición de la Ley 1150 de 2007 y del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con las circulares de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- es el único medio válido para realizar la publicación de la documentación de los procesos de selección que adelante el municipio de Soledad.

Teniendo en cuenta lo expuesto, una vez verificado el documento de “Análisis de Precios Unitarios” por parte de esta Procuraduría Delegada, se evidenció que dentro de este se

² Por medio de la cual se expiden las directrices para el ejercicio de la función preventiva de la procuraduría general de la nación en la contratación estatal de las entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del estado o cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales.



encuentran desagregados los componentes por medio de los cuales se estableció el precio unitario de los ítems que conforman el presupuesto oficial. No obstante, como soporte de los APU's, únicamente se observan dos documentos de cotización para 5 ítems de concreto y 7 ítems de material pétreo, situación que conlleva a entender que la gran mayoría de ítems del presupuesto no se encontrarían soportados en un estudio de mercado.

Dicha circunstancia genera alarma en el Ministerio Público puesto que, desconocería lo previsto en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, de conformidad con el cual:

“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. **Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos**, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. **Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos**”. (negrilla fuera de texto)

En relación con los mecanismos para determinar los precios que determinan el presupuesto oficial, de acuerdo con lo establecido en la “Guía para la elaboración de estudios del sector” de Colombia Compra Eficiente, las entidades pueden acudir a alguno de los siguientes métodos:

1. Revisión de precios por solicitud de cotizaciones.
2. Revisión de bases de datos especializadas.
3. Revisión de precios históricos.

Verificado el análisis del sector, se evidencia que la entidad manifiesta: “Este presupuesto fue determinado por la Secretaría de Obras Públicas Municipal a partir de un análisis detallado de precios unitarios para cada componente del proyecto, considerando factores como costos directos e indirectos, variaciones en el mercado de insumos, costos de mano de obra especializada, equipos, materiales, transporte y demás elementos esenciales para la ejecución del contrato. Dicho análisis se fundamentó en estudios previos, referencias de costos históricos, bases de datos oficiales de precios de construcción y normativas técnicas aplicables, garantizando así la razonabilidad y suficiencia del presupuesto asignado. Como soporte de esta determinación, se anexan al presente proceso los documentos técnicos y económicos que contienen el desglose detallado de cada rubro presupuestal”.

Empero, tal como se señaló anteriormente, verificado el expediente electrónico de la licitación pública No. SG-LP-2025 -P004, se encuentra que dos cotizaciones soportan el valor de un total de 12 ítems, aspecto que inquieta a esta Procuraduría Delegada, dado que contradice lo expuesto por la entidad en su análisis del sector.



Continuando con el análisis del documento de “Análisis de Precios Unitarios”, se evidencia que el ítem “REVISION Y/O ACTUALIZACIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O COMPLEMENTACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS” está desagregado de la siguiente manera:

1 PERSONAL BASE						
	Concepto	Cantidad	Vr. H / mes	Dedicación	Tiempo (mes)	Valor Parcial
1.1	Director de Estudios y Diseños	1	\$ 12,000,000.00	100%	1.00	\$ 12,000,000.00
1.2	Ingeniero Civil Especialista en Pavimentos y/o vías y/o transporte	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.3	Arquitecto Especialista en Urbanismo	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.4	Ingeniero Civil Especialista en Geotecnia	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.5	Ingeniero Civil Especialista en Estructuras	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.6	Ingeniero Civil Especialista en Hidráulica e Hidrología	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.7	Ingeniero Civil Especialista en Gerencia de Proyectos	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.8	Ingeniero Civil Especialista en Diseño Geométrico	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.9	Ingeniero Civil Especialista en Costos Presupuestos y Programación	1	\$ 10,000,000.00	100%	1.00	\$ 10,000,000.00
1.10	Ingeniero Especialista en Seg. Industrial, Salud Ocupacional y Medio Ambiente	1	\$ 8,000,000.00	100%	1.00	\$ 8,000,000.00
1.11	Topógrafo	1	\$ 4,000,000.00	100%	1.00	\$ 4,000,000.00
1.12	Cadenero	2	\$ 2,000,000.00	100%	1.00	\$ 4,000,000.00
SUBTOTAL COSTOS DE PERSONAL BASE						\$ 108,000,000.00
SUBTOTAL COSTOS DE PERSONAL CON FACTOR MULTIPLICADOR DE 2.21 (1)						\$ 238,680,000.00

Imagen 1. Análisis de precios unitarios - licitación pública No. SG-LP-2025 -P004

No obstante, al analizar el anexo técnico del proceso de selección, se observa que, por una parte, en el documento denominado “1. Actualizado_ANEXO TECNICO_CIRCUNV (2).pdf”, publicado junto con el pliego de condiciones y el acto administrativo de apertura (versión vigente o definitiva del anexo técnico), el municipio de Soledad suprimió el contenido del literal a. del numeral séptimo relativo a los requisitos del personal, **por lo que el pliego de condiciones carece de especificaciones en ese sentido.**

Por otra parte, se evidenció que, dentro del documento denominado “2. ANEXO TECNICO_CIRCUNV.pdf”, correspondiente a la versión inicial que fue publicada junto con el proyecto de pliego de condiciones, el referido literal se encontraba diligenciado detallando los requisitos de experiencia específica para cada perfil, como se demuestra a continuación:

Un (1) Especialista Hidráulico.	Ingeniero Civil con título de posgrado en hidráulica o similar, con mínimo Diez (10) años de experiencia a partir de la expedición de la matrícula profesional y mínimo un (1) año de haber obtenido el título de posgrado. Nota 3: No se aceptarán estudios de tipo: diplomado, curso, seminario como un estudio de posgrado.	Máximo dos (2) certificaciones de contratos de obras públicas y/o privadas terminadas en el cargo de ESPECIALISTA HIDRÁULICO, cuyo objeto sea o incluya dentro de sus actividades: <i>construcción o reconstrucción o mejoramiento en pavimento asfáltico o concreto hidráulico de vías primarias o secundarias o vías urbanas o pistas de aeropuertos</i>, y cuya sumatoria de valores ejecutados sea mayor o igual a una (1) vez el presupuesto oficial. Deberá comprometer su vinculación al proyecto en un porcentaje no inferior al treinta por ciento (30%).
---------------------------------	--	--

Imagen 2. ANEXO TECNICO_CIRCUNV

Tal como puede observarse, la dedicación obligatoria al proyecto para el perfil de especialista hidráulico se fijó en el 30%, siendo este inferior al porcentaje de dedicación con base en el cual se determinó el presupuesto oficial, de lo cual se podría derivar el pago de un sobrecosto durante la ejecución del contrato, considerando especialmente que dentro



del pliego de condiciones no se encuentra ninguna regla relativa al pago de estos servicios profesionales que permita ajustar la diferencia entre dichos porcentajes.

Esta misma circunstancia se presenta con los perfiles Director de Obra, Profesional de Calidad, Profesional Social, Profesional Ambiental, Especialista en Geotecnia, Especialista en Pavimentos y/o Vías y Especialista en Estructuras.

En consideración con lo expuesto, esta Procuraduría Delegada considera pertinente hacer hincapié en el principio de planeación. Al respecto, la Corte Constitucional³, al hacer referencia al principio de planeación, lo relaciona con la etapa precontractual y específicamente con los estudios previos, señalando lo siguiente: “El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos”.

En concepto de Colombia Compra Eficiente, las entidades públicas tienen el deber de realizar la planeación para cumplir con los fines de la contratación, así como para determinar el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, en aplicación del principio de economía dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

“La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contiene disposiciones que exigen a las entidades estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993”⁴.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado:

“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas **a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos**, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: [...] (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las

³ Corte Constitucional, Sentencia C-300/2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁴ Concepto C-857 de 2022.



obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar”⁵

En concordancia con lo expuesto, es deber del Ministerio Público exhortar al municipio de Soledad, en el desarrollo de la licitación pública No. SG-LP-2025 -P004, a dar pleno y eficiente cumplimiento a los principios rectores de la actividad pública contractual, de la función administrativa y la gestión fiscal.

II. Requisitos para comprometer el cupo de endeudamiento

De acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del estudio previo, la licitación pública No. SG-LP-2025 –P004 se financia con recursos para las operaciones de crédito con la banca comercial y/o modalidad de créditos proveedor, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 000311 del 05 de marzo de 2024 proferido por el Concejo municipal de Soledad:

“Respecto de las condiciones del crédito se estableció:

El plazo de pago del crédito será hasta el año 2031, y se iniciará en la vigencia 2027, previo recibo por parte del MUNICIPIO de la totalidad de las obras contratadas, fecha en que se contabilizará y registrará el crédito proveedor en los estados financieros del Municipio y se solicitará su registro ante el Ministerio de hacienda y Crédito Público.

Las partes convendrán que EL MUNICIPIO podrá hacer uso de un periodo de gracia máximo de un año, para iniciar el pago del crédito proveedor, si lo considera necesario, sin que para ello se requiera autorización alguna del CONTRATISTA.

Solo a partir de esa fecha se empezarán a generar los intereses remuneratorios pactados.

El valor por contabilizar y registrar como deuda del municipio será el valor definitivo del contrato.

El crédito de proveedor se cancelará en cuotas de amortización a capital trimestrales iguales, los intereses remuneratorios se liquidarán sobre el saldo adeudado del crédito proveedor a una tasa del 16,61% efectivo anual, pagaderos en su equivalente trimestre vencido.

(...)

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 8 de abril de 2014, rad. N° 13001-23-31-000-2000-00341-01 (25801). C.P. Enrique Gil Botero.



A continuación, se muestran los valores disponibles en cada vigencia fiscal en pesos corrientes y el plan de pagos anual de acuerdo a las actas de supervisión:

Monto	85.883.317.329	Obra e Interventoría
Plazo	5 años	
Tasa de Interés	16,61 %	Efectivo Anual

ESCENARIO FINANCIERO
Cifra en pesos colombianos

AÑO	INTERESES	ARMOTIZACION CAPITAL	TOTAL CUOTA
2027	12.431.773.956	12.338.553.510	24.770.327.466
2028	10.382.340.218	14.387.987.248	24.770.327.466
2029	7.992.495.536	16.777.831.930	24.770.327.466
2030	5.205.697.652	19.564.629.814	24.770.327.466
2031	1.956.012.640	22.814.314.827	24.770.327.467
	37.968.320.002	85.883.317.329	123.851.637.331

(...)"

Por otra parte, en atención con lo establecido en el Acuerdo 000311 del 05 de marzo de 2024 proferido por el Concejo municipal de Soledad, se evidencian los siguientes requisitos para el uso del cupo autorizado:

“ARTÍCULO PRIMERO. - Autorizar a la Alcaldesa de Soledad un cupo de endeudamiento interno para contratar nuevos empréstitos hasta por valor de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (COP 250.000.000.000). **Este cupo de endeudamiento podrá ser utilizado por la Alcaldesa del municipio de Soledad para la celebración de operaciones de crédito público y conexas, de acuerdo con la evaluación financiera, económica y de conveniencia que realice la administración municipal.**

ARTICULO SEGUNDO: Autorizar a la Alcaldesa de Soledad para pignorar rentas, constituir y otorgar garantías necesarias, así mismo pactar intereses, plazos y demás condiciones financieras, conforme a las normas legales vigentes para las líneas de crédito que se utilicen. (...)

PARÁGRAFO 2: Para que el municipio de Soledad - Atlántico pueda contratar las operaciones de crédito público de este acuerdo, **la administración deberá contar con la calificación de riesgos según lo determinado en el artículo 16 de la Ley 819 de 2003 y con visto bueno del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos de la Ley 550 de 1999 y cumplir todos los requisitos legales**” (negrilla fuera de texto).

Bajo esa perspectiva, del análisis de la descripción realizada por el municipio de Soledad dentro del estudio previo, se encuentra que el modelo presentado configura una operación de endeudamiento, por lo que, aun cuando el registro de la deuda sólo se formaliza tras la entrega total de la obra, el compromiso financiero existe desde el inicio del contrato de obra, generando una afectación presupuestal futura.

Por lo anterior y en cumplimiento del artículo primero del Acuerdo 000311 del 05 de marzo



de 2024 proferido por el Concejo municipal de Soledad, como parte de la estructuración de la licitación pública No. SG-LP-2025 –P004, el municipio de Soledad debe haber efectuado las correspondientes evaluaciones financieras, económicas y de conveniencia sobre la suscripción del negocio jurídico.

De igual forma, para la estructuración del proceso, el municipio de Soledad debió contar con la calificación de riesgos según lo determinado en el artículo 16 de la Ley 819 de 2003 y con visto bueno del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos de la Ley 550 de 1999.

Al respecto, es importante precisar que el municipio de Soledad cuenta con un acuerdo de reestructuración de pasivos vigente, en cuya fundamentación ha precisado:

“Nuevamente en la vigencia 2024 el municipio se enfrenta a una situación que compromete el cumplimiento del acuerdo de pasivos, como consecuencia de un pasivo acumulado de \$151.231 millones, asociado al déficit corriente y nuevas condenas judiciales, situaciones ambas no contempladas en el escenario financiero de la modificación llevada a cabo en el 2021 y que en la actualidad atentan contra la ejecución del acuerdo y de la viabilidad fiscal, financiera e institucional de la entidad territorial”.

De la misma manera, como factor determinante para la modificación del Acuerdo señala:

“En las últimas 3 vigencias se excedió la ejecución presupuestal de los ingresos corrientes de libre destinación generándose un déficit de caja que se deriva en el incumplimiento de obligaciones corrientes. Además, el municipio ha sido condenado judicialmente, sin contar con los recursos suficientes para el pago de las mismas.

Además de lo anterior, el recaudo del ingreso corriente de libre destinación fuente fundamental que alimenta en parte las rentas reorientadas se ha visto afectado por el bajo dinamismo del predial, e ICA situación que no ha permitido honrar los compromisos asumidos tanto con los acreedores reestructurados como con las obligaciones corrientes”.

Finalmente, conforme a las condiciones vigentes del acuerdo de reestructuración, las fuentes de financiación son las siguientes:

1. El 20% del recaudo total del Sistema General de Participaciones (SGP) correspondiente a Libre Inversión en la vigencia 2025; el 22% en la vigencia 2026; **y el 25% entre las vigencias 2027 y 2034.**
2. El 18,5% del recaudo total del Impuesto de Industria y Comercio después descontar la transferencia a la concesión de amoblamiento **desde la vigencia 2025 hasta la vigencia 2034.**
3. El 14% del recaudo total del Impuesto Predial Unificado **desde la vigencia 2025 hasta vigencia 2034.**
4. El 100% de los recursos disponibles en el fondo de acreencias que administra el encargo fiduciario al corte del 31 de diciembre de 2024.
5. El desahorro del FONPET para atender la deuda por cuotas partes que autorice la DRESS del MHCP”.

Bajo estas condiciones, el crédito proveedor implica una obligación financiera significativa



para el municipio de Soledad, que no se refleja de inmediato en la ejecución presupuestal ni en los estados financieros, circunstancia que dificulta dimensionar con claridad su impacto fiscal real.

De igual forma, es importante señalar que la posibilidad de modificar la forma de pago o incorporar fuentes adicionales de financiación no corrige el riesgo estructural que implica aplazar el pago de una obra concluida varios años antes.

III. Documentos tipo de obra pública

En el marco de la presente vigilancia preventiva, es menester del Ministerio Público recalcar que la Ley 1882 de 2018⁶ adoptó en su artículo 4º 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”. Por su parte, la Ley 2022 de 2022 “estableció la obligatoriedad en el cumplimiento del uso de los Documentos Tipos adoptados por Colombia Compra Eficiente”.

En esta línea, mediante la Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024 la Agencia Nacional de Contratación pública adopta la versión 4 de los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector infraestructura de transporte, los cuales se enmarcan en el proceso de selección en asunto.

Al respecto, se evidencia una posible aplicación incorrecta de los documentos tipo, toda vez que, dentro de los documentos publicados en SECOP II, se observan omisiones que derivan en la ausencia del deber de definir reglas claras en la confección de los pliegos de condiciones, específicamente, en los anexos que forman parte integral del proceso de contratación. Esto se pone de relieve en lo dispuesto en el pliego de condiciones en el “Capítulo VII Minuta y Condiciones del Contrato”, así:

CAPÍTULO VII MINUTA Y CONDICIONES DEL CONTRATO

Las condiciones de ejecución del contrato están previstas en el Anexo 5 – Minuta del contrato. Dentro de estas condiciones se incluye la forma de pago, anticipo y/o pago anticipado, obligaciones y derechos generales del contratista, obligaciones de la entidad, garantías, multas, cláusula penal y otras condiciones particulares aplicables al negocio jurídico a celebrar.

Imagen 3. Extraído del Pliego de Condiciones - licitación pública No. SG-LP-2025 -P004.

De lo señalado en el pliego de condiciones y al consultar el documento denominado “Anexo 5 Minuta Contrato Licitación Pública V4 30-07-2024”, no se muestra que la entidad diligencie los espacios señalados para tal fin, lo que deriva a la no configuración de condiciones para la ejecución del contrato.

⁶ “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”.



CLÁUSULA 7. APROPIACIÓN PRESUPUESTAL

El pago de la suma estipulada en este contrato se sujetará a la apropiación presupuestal correspondiente y específicamente al Certificado de Disponibilidad Presupuestal:

[Incluir datos de asignación presupuestal]

[Incluir cualquier otra fuente de recursos que amparen el Contrato]

[Toda vez que el plazo del presente contrato excede la actual vigencia fiscal, existe autorización para comprometer vigencias futuras según Oficio No. XXXXXXXX suscrito por la Entidad correspondiente]

CLÁUSULA 8. FORMA DE PAGO

[La Entidad podrá escoger alguna de las siguientes formas de pago o configurar la que considere conveniente para cancelar el valor del contrato al Contratista. En todo caso, esta cláusula debe incluir todos los documentos y plazos necesarios para el pago, incluyendo el pago anticipado del contrato, en caso de que se haya pactado]

[En caso de que el contratista esté obligado a facturar electrónicamente, la entidad contratante incluirá la obligación de presentar la factura electrónica validada previamente por la DIAN, como requisito necesario para el pago, conforme a las disposiciones señaladas en el Decreto 358 del 5 de marzo de 2020, en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 0165 del 1 de noviembre de 2023 y demás normas que los modifiquen, complementen o sustituyan]

Imagen 4. Extraído del Pliego de Condiciones - licitación pública No. SG-LP-2025 -P004.

Como se evidencia en la Imagen 4, si bien el “Anexo 5” corresponde al Documento Tipo, este carece de la definición de condiciones claras para la ejecución del contrato, es decir, el documento presenta una ausencia de adaptación por parte de la entidad, destacando la falta de condiciones en la documentación obligatoria frente a la forma de pago, obligaciones y derechos del contratista, multas, entre otros aspectos, lo que genera una inexactitud en los criterios bajo los que se desarrollara el acuerdo.

De igual forma, dentro de la versión final del Anexo técnico, publicado con el pliego de condiciones definitivo, se evidencian los siguientes numerales sin diligenciar:

5. FORMA DE PAGO

[Señalar si es por precio global, precios unitarios u otro sistema de pago e incluir información necesaria para precisar la forma de pago.]

[La entidad debe justificar la inclusión o exclusión de anticipos basada en el estudio del sector y otros estudios que realice para el presente proceso de contratación.]

Imagen 5 licitación pública No. SG-LP-2025 -P004.



El personal relacionado debe estar contratado o contemplado dentro de la planta de personal del contratista y su costo debe incluirse dentro de los gastos de administración general del contrato.

El personal requerido es el siguiente:

[La entidad deberá definir el personal requerido para la ejecución de la obra de acuerdo con el objeto del proceso de contratación]

- Un (1) [Título profesional]
- Un (1) [Título profesional]
- [Etc.]

a. Requisitos del personal

Todos los profesionales exigidos, deben cumplir y acreditar, como mínimo, los siguientes requisitos de formación y experiencia:

[La Entidad deberá incluir requisitos de experiencia proporcionales y adecuados al tipo de obra conforme a lo establecido en los estudios y documentos previos. Los requisitos de experiencia general y específica que establezca en la siguiente tabla deben ser acordes con el literal f de este numeral y no podrá requerir experiencia que incluya volúmenes o cantidades de obra específica]

Profesional Ofrecido para el Cargo	Requisitos de Experiencia General	Requisitos de Experiencia Específica
[nombre del cargo especialista/ profesional]	[Incluir]	[Incluir]
[Repetir para cada especialista o profesional]	[Incluir]	[Incluir]

Imagen 6 licitación pública No. SG-LP-2025 -P004.

Esta circunstancia posiblemente vulnera el principio de transparencia, según el cual, “las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley⁷”, lo cual podría generarse si se expidiera un acto administrativo posiblemente falsamente motivado y con incidencia directa en un proponente al cual se le reconocería un derecho mediante el acto de adjudicación, vulnerando con ello, a su vez, el principio de buena fe. Sobre este último, el Consejo de Estado ha dispuesto:

“Expresión de este principio también resulta, por ejemplo, el criterio de inalterabilidad de los pliegos de condiciones, según el cual, una vez precluida la etapa respectiva de precisión, aclaración, adición o modificación de los mismos en el proceso de selección, le está vedado a la Administración hacer cualquier cambio sobre la marcha a las reglas de juego previamente establecidas en ellos, en forma unilateral, subrepticia y oculta, tomando por sorpresa a los participantes y generando incertidumbre en la etapa de evaluación y estudio del mérito de la mejor propuesta⁸”

De igual forma, se recuerda que la Agencia Nacional de Contratación pública - Colombia Compra Eficiente establece que “los Documentos Tipo están disponibles en formato Word para que las Entidades Estatales puedan diligenciar los espacios señalados en corchetes.

⁷ Numeral 8, art. 24 Ley 80 de 1993.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 3 de diciembre de 2007, rad.11001-03-26-000-2003-00014-01(24715). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



En virtud del artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015 las Entidades Estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los Documentos del Proceso, las condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo⁹.

IV. Maduración de proyectos – estudios y diseños técnicos

Frente al documento referente al anexo técnico definitivo en su numeral 3° se establecen “Actividades por ejecutar y alcance”, en donde se dispone:

“(…) ejecutar incluyen: Revisión y/o Actualización y/o Modificación y/o Complementación de estudios y diseños; Preliminares; Movimientos de Tierra; Pavimento; Aceros; **Espacio Público y Amoblamiento; Drenaje, Captación, Cárcamos y Sumideros; Señalización y Seguridad**; Provisiones (PMT y PMA)¹⁰.

Anudado a lo anterior, la entidad señala que:

“El contratista debe garantizar que sus productos se ajusten a la norma vigentes, y que estén de acuerdo con las condiciones locales, sean suficientes y satisfagan el propósito de la contratación. (...)”

Por otra parte, en el pliego de condiciones definitivo la entidad detalla que:

“(…) el proyecto vial de mejoramiento en pavimento rígido de la avenida circunvalar en el municipio de Soledad se considera de alta complejidad, establecido a través del análisis detallado de las condiciones geológicas, geográficas e hidrológicas específicas del municipio, sumado a la importancia estratégica de la vía para la competitividad del departamento y el caribe colombiano en aspectos como turismo, comercio y la economía, por lo que requieren un enfoque cuidadoso tanto en la etapa de estudios y diseños como en la construcción y mantenimiento de esta infraestructura vial”¹¹.

Ahora bien, frente a las observaciones presentadas por los posibles oferentes a los documentos definitivos, en referencia a los estudios y diseños técnicos, la entidad precisa:

“(…) Resulta oportuno señalar que la administración a través de la Secretaria de Obras Públicas ha realizado en el ejercicio de planeación que le ocupa la planeación del proyecto objeto de la presente licitación, de tal forma que cualquier información técnica adicional en todo caso se encuentra a disposición en la Secretaria de Obras Públicas de la entidad”¹².

Así las cosas, es pertinente recordar a la entidad que, por expresa disposición de la Ley 1150 de 2007 y del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con las circulares sobre uso obligatorio de SECOP II emitidas por Colombia Compra Eficiente, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- constituye el único medio válido para realizar la publicación de la documentación de los procesos de contratación que adelante el municipio de Soledad, así como para gestionar cada una de las etapas de sus procesos de selección,

⁹ Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte.

¹⁰ 1. Actualizado_ANEXO TECNICO_CIRCUNV (2).pdf

¹¹ Pliego de condiciones definitivo.

¹² Respuesta observaciones pliego de condiciones definitivo.



lo que advierte una solemnidad legal para la validez del negocio jurídico que llegue a suscribirse.

En ese sentido, es llamativo para esta Procuraduría Delegada la ausencia de estudios y diseños del detalle constructivo particularmente de las actividades de espacio público y amoblamiento, drenaje, captación, cárcamos y sumideros, señalización y seguridad contempladas dentro de la ejecución del proyecto o de especificaciones técnicas para su elaboración por parte del contratista. Consecuentemente, el artículo 87 de la Ley 1474 de 2021, frente a la maduración de proyectos señala que el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

“2. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.

Adicionalmente, en manifestación del principio de economía, se presenta el deber de planeación con el objetivo de aseverar que todo proyecto este antecedido por los estudios de orden técnico, financiero y jurídico los cuales son vitales para establecer la viabilidad económica y técnica¹³.

Por su parte el Consejo de Estado destaca que “de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden¹⁴”.

Por lo mencionando anteriormente, es evidente la importancia estratégica del proyecto objeto del proceso de contratación en asunto, así las cosas, la entidad busca que se cumplan los fines esenciales del Estado y se garantice su durabilidad y funcionalidad¹⁵.

Frente a lo anterior, se recuerda a la entidad lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, particularmente, en lo referente a los estudios y documentos previos que son el eje central para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Destacando que los mismos deberán permanecer a disposición del público durante el desarrollo del proceso de contratación y contener:

“(…) El objeto a contratar, **con sus especificaciones**, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, **los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto (...)**” (negrilla fuera de texto).

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Rad No. 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.



Finalmente, en virtud de las anteriores consideraciones, evidencia esta Procuraduría Delegada el posible incumplimiento de los postulados señalados en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como del Decreto 1082 de 2015, situación que podría afectar la validez del negocio jurídico que se llegare a suscribir, por lo que se recomienda a la entidad evaluar todas las circunstancias descritas en el presente oficio.

V. Requerimiento de Información

En referencia, con las consideraciones expuestas y las atribuciones preventivas consignadas en las Resoluciones 377 de 2022 y 108 de 2025, esta Procuraduría Delegada le solicita:

1. Publicar el presente requerimiento como parte integral de la documentación de la licitación pública No. SG-LP-2025 -P004.
2. Remitir copia de todos los documentos soporte utilizados por la entidad para la determinación del presupuesto oficial, conforme a lo señalado en el numeral 10 del análisis del sector.
3. Informar por cada uno de los ítems, ¿cuál fue el mecanismo aplicado para establecer el correspondiente precio unitario?
4. Informar con base en qué motivación o criterio el municipio de Soledad actualizó el documento del presupuesto oficial para la publicación del pliego de condiciones definitivo.
5. Remitir los documentos de evaluación financiera, económica y de conveniencia realizados por la entidad para estructurar la licitación pública No. SG-LP-2025 – P004, considerando la naturaleza de los recursos en los que se respalda la contratación.
6. Remitir la calificación de riesgos según lo determinado en el artículo 16 de la Ley 819 de 2003 y el visto bueno del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos de la Ley 550 de 1999.
7. Indicar la motivación de la entidad para no incluir dentro de los estudios y diseños los correspondientes al detalle constructivo de espacio público y amoblamiento, drenaje, señalización y seguridad, captación, cárcamos y sumideros o, en caso de contar con los documentos correspondientes, explique el por qué se omitió su publicación en SECOP II.
8. Indicar claramente el alcance y especificaciones de la actividad de “REVISION Y/O ACTUALIZACIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O COMPLEMENTACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS”. Señale además la normativa aplicable y parámetros objetivos bajo los cuales se evaluarían conforme al pliego de condiciones.



9. Indicar el procedimiento realizado por la entidad para determinar las cantidades de obra, así como copia de los documentos que las soportan.
10. Remitir un informe con los fundamentos para omitir o suprimir información dentro de los campos previstos para ser diligenciados conforme a los formatos adoptados por Colombia Compra Eficiente para el uso de los Documentos Tipo de obra pública.

Teniendo en cuenta las circunstancias advertidas en el presente documento, esta **Procuraduría Delegada exhorta a la entidad a suspender los tramites del proceso de selección**, y analizar en detalle los escenarios en los cuales la entidad tendría la posibilidad de revocar el acto administrativo de apertura de la licitación, toda vez que de la información suministrada por este ente de control se desprenden escenarios de posible nulidad del negocio jurídico a celebrar.

Frente al uso de esta figura, recientemente el Consejo de Estado manifestó que “para revocar el acto de apertura de un proceso de selección no es necesario contar con “el consentimiento previo, expreso y escrito” de los proponentes. Lo anterior, en la medida en que el acto de apertura de un proceso de selección de contratistas –aquel mediante el cual simplemente se le da inicio formal– no “crea o modifica una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconoce un derecho de igual categoría”; es decir, no es uno de aquellos actos administrativos respecto de los cuales el artículo 97 del CPACA exige obtener el consentimiento de un titular para poder proceder a su revocatoria”¹⁶.

Así mismo, de acuerdo con el párrafo del artículo 68 de la Ley 80 de 1993, los actos administrativos contractuales pueden ser revocados en cualquier tiempo, siempre que sobre ellos no haya recaído sentencia ejecutoriada. Por tanto, cualquier acto administrativo contractual como el acto de apertura es susceptible de revocatoria directa de conformidad con los artículos 93, 94, 95 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé las causales y el procedimiento para revocar un acto administrativo.

Se aclara que si la información solicitada en el presente requerimiento goza del privilegio de reserva, esta situación debe ser informada en su momento al ente de control junto con los soportes de dicha condición. Así mismo, las respuestas a las preguntas formuladas requieren de una descripción general del asunto.

De igual forma, es importante recordar la prohibición establecida en el numeral 8 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019, de omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las solicitudes de las autoridades.

La presente comunicación se efectúa en virtud de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, mecanismo previsto para anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar los derechos de las personas o amenazar el adecuado ejercicio de la función pública contribuyendo al mejoramiento de la gestión y la política pública.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 2 de marzo de 2022, rad. N° 25000-23-36-000-2016-00707-02 (64.424). C.P. Alberto Montaña Plata.



Frente a la misionalidad preventiva de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional, en Sentencia C-977 de 2002, afirmó que:

“(...) se dirijan a vigilar la conducta de los funcionarios públicos y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, a velar por un ejercicio eficiente y diligente de sus funciones administrativas, a intervenir ante ellos en caso de necesidad de defender el ordenamiento jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales. Es decir, se quiso dar a la Procuraduría el carácter pleno de órgano de control y de vigilancia con herramientas suficientes para actuar de manera oportuna y eficaz, todo ello sin invadir la órbita de competencia de otros órganos”¹⁷.

En tal sentido, en ejercicio de la función preventiva no se expiden conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de control, por lo tanto, no coadministra resultados ni cogestiona con la Administración para conducir sus decisiones¹⁸, pues de conformidad con el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, las entidades ejercen sus funciones de manera autónoma, acatando las reglas y procedimientos legales que rigen su gestión, sin que intervenga para ello cualquier otra instancia.

Solicitamos remitir su respuesta a más tardar dentro de los **dos (2) días hábiles** siguientes al recibo de la presente comunicación, incluyendo el análisis que adelante la entidad respecto de cada uno de los puntos solicitados, al igual que cualquier información con respecto al presente documento al correo electrónico funcionpublica@procuraduria.gov.co; y copia de esta, a los correos electrónicos cbettin@procuraduria.gov.co, afzapata@procuraduria.gov.co y dfmunoz@procuraduria.gov.co.

Atentamente,

Marcio Melgosa Torrado
Procurador Delegado

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Proyectó: Diego Muñoz – Andres Zapata.
Revisó: Camilo Bettin.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-977/2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸ Resolución 108 del 15 de mayo de 2025.