



Al contestar cite este radicado: 2026S-VBOG-019814

Fecha: 2026-04-03 15:59:54

SEÑOR(A):

JUAN ALBERTO DUQUE GARCÍA

SECRETARIO GENERAL

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CARRERA 7 NO. 8-68 PRIMER PISO.

comision.cuarta@camara.gov.co

BOGOTÁ D.C., BOGOTA

ASUNTO: Respuesta al radicado No 2026E-VUVRAZ-027482

Cordial saludo Respetado Secretario,

En atención a la proposición 095-2026 allegada a esta entidad el día 20 de marzo de 2026, el Instituto Nacional de Vías a través de oficio 2026S-VBOG-017211 del 24 de marzo de 2026 solicitó prórroga para atender su requerimiento; frente al particular mediante oficio CCCP3.4-0097-2026 del 25 de marzo de 2026 recibimos respuesta en los siguientes términos: “(...) *la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, le ha concedido la prórroga de diez (10) días calendario (...)*”.

Expuesto lo anterior, a continuación, remitimos la respuesta a su requerimiento de conformidad con la información suministrada por la Dirección de Ejecución y Operación, la Secretaría General, la Dirección Técnica y de Estructuración y las Subdirecciones de Procesos de Selección Contractuales y de Gestión Contractual y Procesos Administrativos de la Dirección Jurídica.

- 1. ¿Qué comentarios tiene su entidad respecto al Proyecto de Ley 270/2025 Cámara de Representantes?**

A través del siguiente enlace se remiten comentarios al Proyecto de Ley 270 de 2025 - https://invias-my.sharepoint.com/:w/g/personal/dpaolamartinez_invias_gov_co/IQBgoJN99G-kQoNY0HoetVQKAck1GoA42F8hse4-IB6OUm8?e=VX6jh5

- 2. Bajo el modelo actual de contratación con su entidad, ¿cómo se desarrolla en los desafíos y objetivos misionales propios y cómo alteraría la mencionada iniciativa legislativa el proceso de contratación?**

En el marco del modelo actual de contratación, el Instituto Nacional de Vías desarrolla sus procesos de selección de contratistas bajo un esquema altamente estructurado y estandarizado, particularmente a través de la aplicación de los pliegos tipo adoptados en el ordenamiento jurídico colombiano en desarrollo de lo previsto en la normatividad aplicable y

las disposiciones que regulan la materia. Este modelo responde a la necesidad de garantizar la transparencia, la selección objetiva, la pluralidad de oferentes y la igualdad de condiciones entre los proponentes, especialmente en sectores como el de infraestructura de transporte, donde la complejidad técnica de los proyectos exige reglas claras, uniformes y previamente definidas.

En este contexto, los pliegos tipo constituyen un instrumento fundamental para la estructuración de los procesos de selección, en tanto establecen condiciones homogéneas en aspectos habilitantes, factores de evaluación, acreditación de experiencia y capacidad técnica, así como reglas claras sobre la participación de los proponentes y el desarrollo de las diferentes etapas del proceso contractual. Esto ha permitido reducir la discrecionalidad de las entidades, fortalecer la seguridad jurídica y minimizar riesgos asociados a la estructuración indebida de procesos, garantizando así una mayor eficiencia y confiabilidad en la contratación pública.

Así mismo, el modelo vigente parte de la especialización de los actores que intervienen en la ejecución de los contratos, en donde la entidad estatal cumple funciones de planeación, estructuración, supervisión y control, mientras que la ejecución material de las obras recae en contratistas que cuentan con la capacidad técnica, operativa y financiera para desarrollar proyectos de alta complejidad, bajo esquemas de responsabilidad claramente definidos. Este diseño resulta coherente con las limitaciones estructurales de las entidades públicas en términos de planta de personal, capacidad operativa y disponibilidad de recursos.

Bajo este escenario, las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley 270 de 2025 podrían generar impactos significativos en el modelo actual, particularmente en lo relacionado con la priorización de la ejecución directa por parte del Estado, la incorporación de mecanismos de participación sin delimitación clara y la eventual desarticulación de las reglas estandarizadas previstas en los pliegos tipo. En efecto, la introducción de disposiciones que no se articulan con este esquema normativo podría generar tensiones en su aplicación, afectar la uniformidad de los procesos y reabrir espacios de discrecionalidad que han sido precisamente mitigados con la implementación de dichos instrumentos.

Adicionalmente, la ausencia de armonización entre las modificaciones propuestas y el régimen vigente podría incidir negativamente en la seguridad jurídica de los procesos de selección, generar incertidumbre en los proponentes respecto de las reglas aplicables, propiciar reprocesos y afectar la eficiencia y oportunidad en la contratación, con consecuencias directas en la ejecución de proyectos de infraestructura vial. En este sentido, resulta fundamental que cualquier reforma al estatuto de contratación estatal se articule de manera coherente con el sistema de pliegos tipo, garantizando su estabilidad, operatividad y finalidad, en atención a los avances que este modelo ha representado para el fortalecimiento de la contratación pública en el país.

Actualmente, el Instituto Nacional de Vías desarrolla su gestión contractual bajo el marco de la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, estructurando sus procesos a través de la planeación técnica (estudios, diseños, análisis de riesgos) y adelantando sus procesos



misionales a través de selección objetiva (licitación pública y concurso de méritos principalmente) para la contratación de obra pública, interventoría y consultoría especializada. Con el modelo actual de contratación, es posible ejecutar proyectos de infraestructura vial a nivel nacional, garantizar cobertura y conectividad territorial, optimizar el uso de recursos públicos y apoyarse en la capacidad técnica del sector privado.

Ahora bien, el proyecto establece que el Estado deberá ejecutar directamente las obras públicas cuando cuente con capacidad, esto se convierte en retos significativos para el INVIAS, teniendo en cuenta que los proyectos viales a gran escala requieren alta capacidad técnica, maquinaria especializada, logística compleja en el territorio, entre otros factores que puede superar la capacidad operativa de la entidad y en consecuencia limitar la respuesta institucional, retrasando la ejecución de proyectos estratégicos y aumentando costos operativos del Estado.

Por otro lado, el apoyo del sector privado es clave para lograr el cumplimiento de metas de infraestructura en este sentido la limitación a la contratación con particulares y la prohibición de subcontratación en ciertos esquemas, reduce la competencia en procesos de contratación, afectando el modelo de ejecución de obra pública vial e impactando en la calidad y especialización técnica.

A esto se añade que, la creación de mecanismos como el incidente de objeciones ciudadanas y la obligatoriedad de audiencias públicas puede fortalecer la transparencia y el rol activo y vinculante de la ciudadanía, sin embargo, puede generar retrasos en proyectos de infraestructura, afectar cronogramas de obra, incrementar riesgos de paralización, dilaciones en los procesos y riesgos de instrumentalización del control, teniendo en cuenta que dichas audiencias son obligatorias en diferentes etapas contractuales (selección, ejecución y liquidación), y debe asistir tanto entidad como contratista, la no asistencia generaría una falta grave (que no existe hoy en la ley 80 de 1993).

Por otra parte, la modificación en asuntos presupuestales contractuales tales como, pactar anticipos de máximo el 35% y adiciones máximo del 25% por una sola vez, puede ser limitante en la ejecución operativa de proyectos estratégicos que adelanta esta entidad, teniendo en cuenta que la inversión en infraestructura vial, fluvial, marítima y férrea, puede llegar a tener diferentes variables que incrementan su valor en ejecución, tales como condiciones climáticas, variación del dólar, logística del territorio, entre otras.

Respecto a la caducidad por causas que afecten de manera grave y directa la ejecución del contrato que implique al menos, afectación del 20% de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio, donde la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre, puede aumentar la cantidad de controversias contractuales o litigios en contra de la entidad, teniendo en cuenta que dicha caducidad conforme se plantea se adelanta de manera discrecional conforme a los conceptos que emite interventor y supervisor del respectivo contrato.



Ahora, la inclusión de nuevas figuras contractuales como las asociaciones público-privadas, juntas de acción comunal y asociaciones campesinas amplía la participación de actores en la contratación estatal y promueve la inclusión social y territorial. No obstante, para entidades como el Instituto Nacional de Vías, esta ampliación genera retos importantes en términos de capacidad técnica, control, supervisión y gestión del riesgo contractual, especialmente en proyectos de infraestructura vial que requieren altos estándares de calidad, experiencia y especialización. En ese sentido, se considera necesario establecer criterios diferenciados según la complejidad del proyecto, garantizando que estas figuras se apliquen prioritariamente en intervenciones de menor escala y complejidad técnica.

Aunado a lo expuesto, dicha reforma implicaría la modificación interna de:

- El manual de contratación del INVIAS.
 - Actualización de la Guía Metodológica Participativa de convenios con organizaciones sociales.
 - Modificaciones en documentos contractuales con la inclusión de nuevas responsabilidades de Supervisores, Interventores, Consultores y Ordenadores de Gasto.
 - Establecimiento de nuevas condiciones en el proceso de contratación como lo serían los límites en porcentajes de anticipos y adiciones, terminaciones unilaterales, procesos sancionatorios, incumplimiento, nuevo régimen de inhabilidades e incompatibilidades, apertura de nuevos pliegos de condiciones para incluir nuevos actores en licitaciones públicas, entre otros.
 - Reorganización y ampliación de la planta de la Entidad para aumentar la capacidad técnico-administrativa en caso de ejecutar una obra de forma directa.
 - Actualización en el proceso Misional de Ejecución de Proyectos de Infraestructura – MEPI.
- 3. ¿Cuál es el valor total de los contratos en 2024 que licitan, contratan o concesionan con privados? Detallar en archivo en formato Excel.**

A través del siguiente enlace se remite archivo en formato Excel con la información requerida https://invias-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/dpaolamartinez_invias_gov_co/IQCbowbGpAYkSIQgLXPnOJeZAVoB_oLOsVzNdsjb9TzJ-B4?e=NCmAwe

- 4. Realice una proyección presupuestal y temporal sobre cuándo y cómo la entidad podría adoptar los cambios propuestos en la iniciativa legislativa ya descrita.**

Es pertinente indicar y conforme concepto expedido por la Oficina Jurídica del Invias con Memorando OAJ 12717 del 13/03/2008, a la luz del Decreto 2171 de 1992, por el cual se reestructura el Fondo Vial Nacional como Instituto Nacional de Vías, en cuyo artículo 65 se establece:

Ejecución de Obras de la Infraestructura de Transporte - La construcción y conservación de la infraestructura de transporte no podrá ser ejecutada en forma directa por el Instituto Nacional de Vías. En consecuencia, en todos los casos éste deberá contratar la construcción y conservación de la infraestructura de transporte de su competencia.

Esta disposición obligó al Instituto Nacional de Vías, en su momento, a enajenar o a entregar en comodato la maquinaria que había sido adquirida por el antiguo Fondo Vial Nacional y que era administrada por los Distritos de Obras públicas.

Teniendo en cuenta la norma citada y el espíritu del Decreto de creación del Instituto Nacional de Vías, los recursos que se asignan en su presupuesto para la ejecución de obras de infraestructura vial, no podrán ser invertidos en la compra de maquinaria y en consecuencia, los convenios que suscriba la Entidad para la ejecución de dichas obras no podrían incluir este alcance.

Expuesto lo anterior, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS actúa desde su misionalidad, dando cumplimiento a las disposiciones legales que rigen la contratación pública, en el presente casos a través del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993 y las demás disposiciones legales que lo complementen o adicionen y sus decretos reglamentarios.

Debe indicarse que, para hablar de la capacidad del Estado, debe validarse la competencia, experticia técnica, los riesgos, la infraestructura operativa entre otros asuntos que demandan los proyectos de infraestructura dada su complejidad aspectos que se mitigan mediante la contratación de consultores y contratistas de obra que gestionan los riesgos que conlleva la estructuración y ejecución de obras de infraestructura y que responden civil, fiscal, penal y/o disciplinariamente según aplique, protegiendo de esta manera los intereses del Estado.

En tal virtud, esta Entidad no cuenta con la capacidad de ejecutar obras de infraestructura sin tener que acudir a colaboradores, es de recordar que, con la reestructuración que se hizo del Ministerio de Obras en 1993 se suprimió la función del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Transporte de ejecutar las obras directamente, de manera que este pasó de ser ejecutor a ser el ente rector del sector; tampoco podrían realizarlo sus Entidades adscritas por cuanto forman parte de aquellas Entidades que deben aplicar el Estatuto General de la Contratación Pública el cual establece la forma de contratar la adquisición de bienes y servicios.

Es así como, a través de la Ley 80 de 1993 se establecieron en su artículo 32 diferentes tipologías contractuales dentro de las que se encuentran, entre otros: i) los contratos de obra que tienen por finalidad la construcción, mantenimiento e instalación y, ii) los contratos de consultoría, referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión, la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos; con el fin de que se contrate con quién cuente con la capacidad y experticia técnica, la infraestructura operativa para que desarrolle las obras de infraestructura y gestione y asuma de forma eficiente los riesgos que conlleva la ejecución de las obras.



Así las cosas, para que el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS ejecute las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial, marítima y sus infraestructuras conexas o relacionadas, debe revisar la experticia técnica, los riesgos, las garantías, la infraestructura operativa entre otros asuntos que demandan la ejecución de obras de infraestructura, garantizando en todo caso los principios de: i) eficiencia: de manera que se alcancen los mejores resultados incurriendo en los menores costos posibles, ii) celeridad: actuando diligentemente en el cumplimiento de las tareas, funciones y obligaciones para cubrir las necesidades de los ciudadanos, iii) precaución: adoptando medidas proporcionadas, aptas y necesarias que eviten la materialización de un riesgo, y con ello la ocurrencia de perjuicios que afecten el interés público y la satisfacción de las necesidades públicas, iv) la buena administración: ejecutando de forma diligente, oportuna y eficaz los deberes funcionales y adoptar las decisiones que satisfagan el interés general, y, v) continuidad: garantizando la continuidad en el servicio público.

Finalmente debe indicarse que, en la medida en que el Estatuto General de la Contratación Pública contempla los mecanismos que deben utilizar las Entidades para salvaguardar los intereses del Estado durante la ejecución de obras públicas, no podría el Estado asumir la ejecución de obras sin la intervención de colaboradores.

En cuanto a realizar una proyección presupuestal y temporal sobre cuándo y cómo la entidad podría adoptar los cambios propuestos en la iniciativa legislativa ya descrita, como se manifestó el Invias fue creado para realizar la contratación de las obras a través de terceros, por lo cual para responder la pregunta se debe realizar un estudio muy minucioso, que involucre la adquisición de maquinaria, la contratación de operadores y volver a la estructura del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que en su momento fue considerado ineficiente.

Cordialmente,

JUAN GUILLERMO JIMÉNEZ GÓMEZ
DIRECTOR GENERAL

Proyectado por: Dilsen Paola Martinez Cifuentes

Revisado por: Neil Javier Vanegas Palacio, Enlace Congreso, German Puentes Aguilar, Mary Lorena Trujillo Ramirez

Aprobado por: German Puentes Aguilar

Copia Interna a:

Copia Externa a: GRUPO ENLACE CONGRESO MT ()



