

Los pliegos tipo y su aplicación a nivel territorial. Retos para transformar un estándar centralizado en un instrumento de integración regional¹.

Standard specifications and their application at the territorial level. Challenges to transform a centralized standard into a regional integration instrument.

Diego Armando Chitiva Sánchez²

Resumen

A partir de la expedición de las Leyes 1882 de 2018 y 2022 de 2020 fueron introducidos en el ordenamiento jurídico colombiano los pliegos tipo de condiciones, como un mecanismo para favorecer la transparencia en la contratación pública, coadyuvar en la incorporación de capacidades territoriales para adelantar la adquisición de bienes y servicios de manera mucho más técnica y eficiente, y hacer más visibles los procesos de selección en el sector de infraestructura de transporte, dada su relevancia específica en materia de gestión del gasto, eficiencia presupuestal e impacto social. Sin embargo y pese a las disposiciones normativas que los hicieron obligatorios para todas las entidades públicas del país sujetas al estatuto general de contratación, surgen importantes asimetrías al momento de hacer aplicable a la realidad de los territorios, un estándar centralizado que carece del entendimiento de las restricciones locales y

¹ El presente artículo hace parte del proyecto de investigación “*Los pliegos tipo y la (des)centralización de la contratación pública en Colombia*” presentado como opción de grado para optar por el título de Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás.

² Magíster en Gestión Pública Aplicada del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (México) y Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Administrador de Empresas. Aspirante al título de Magíster en Derecho Público en la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Contacto: diarsanchez@gmail.com. CVLAC: [CvLAC - RG \(minciencias.gov.co\)](https://www.minciencias.gov.co). Google Scholar: [Diego Armando Chitiva Sánchez - Google Académico](#). ORCID: [Diego Armando Chitiva Sánchez \(0000-0003-1905-6736\) - ORCID](#)

por ende, de sus criterios de escalabilidad. Por lo anterior, se hace necesario identificar y proponer alternativas para la adecuada implementación de los pliegos tipo a nivel territorial.

Palabras clave: pliegos tipo, contratación pública, pliegos de condiciones, descentralización territorial, entes territoriales, autonomía territorial, capacidades territoriales.

Abstract

Since the issuance of Laws 1882 of 2018 and 2022 of 2020, the standard specifications were introduced into the Colombian legal framework, as a mechanism to promote transparency in public procurement, assist in the incorporation of territorial capacities to improve recruitment in a more technical and efficient way, and make transport infrastructure contracting processes more visible, due its specific relevance in terms of spending management, budget efficiency and social impact. However, despite its mandatory nature for all public entities subject to the Colombian contracting law, a lot of important asymmetries arise when making a centralized standard that lacks an understanding of local constraints and hence its scalability criteria. Due to the above, it is necessary to identify and propose alternatives for the proper implementation of the standard specifications at the territorial level.

Keywords: standard specifications, public procurement, contract specifications, territorial decentralization, territorial entities, territorial autonomy, territorial capabilities.

INTRODUCCIÓN.

Colombia, en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de 1991, es un Estado Social de Derecho³, organizado como una República Unitaria, descentralizada, pero con

³ Entendido como aquel que, a partir de su Constitución Política, acepta e incorpora en su ordenamiento jurídico derechos fundamentales, teniendo como eje esencial al hombre (González de Sánchez, 2020).

autonomía de sus entidades territoriales, fundada entre otros aspectos, en la primacía del interés general. Este Estado persigue unos fines esenciales consagrados en el artículo 2 de la citada Carta Magna, enmarcados entre otros, en la participación de *todos* en las decisiones que afectan la vida económica y política de la nación, así como en el sostenimiento de la integridad territorial.

Esta integridad se desarrolla entre otros, en el principio de autonomía territorial, entendido como la capacidad que tienen los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, de administrarse y gobernarse de manera autónoma dentro del marco de la Constitución y la ley. Dentro de las actuaciones propias de dicha gobernanza, están entre otras (relevantes para el objeto de estudio), la administración presupuestal, la determinación autónoma de sus necesidades y la manera de satisfacerlas a través de las disposiciones consagradas en el estatuto de contratación vigente.

Es en este sentido que, el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Constitución Política previó como uno de los medios para la consecución de los fines esenciales del Estado, la gestión eficiente de los recursos públicos, la transparencia en las entidades públicas y la función contractual como un mecanismo para el cumplimiento de estos preceptos. Por lo anterior, la Constitución de 1991 estableció también la obligación del Congreso para expedir un estatuto general de contratación pública.

Como resultado, se promulgó la Ley 80 de 1993⁴, la cual buscó otorgar mayor autonomía a las entidades estatales en la contratación de bienes y servicios. Esta ley se basó en principios

⁴ Igualmente, el Congreso de la República en desarrollo de la Ley 80, expidió las Leyes 1150 de 2007, 1437 y 1474 de 2011, modificadas en apartes puntuales por las Leyes 1882 de 2018, 2022 de 2020, 2160 de 2021 y 2195 de 2022, reglamentadas por el Ejecutivo mediante los Decretos 679 de 1994, 626 de 2001, 2170 de 2002, 3629 y 3740 de 2004,

generales, para que fuera el Ejecutivo quien determinara la reglamentación aplicable para el desarrollo de los principios e implementara el procedimiento contractual aplicable en concordancia con la Constitución y la ley.

El Estatuto General de Contratación colombiano determinó la mejor manera de adelantar la contratación de bienes y servicios requeridos por las entidades públicas en concordancia con el ejercicio de su autonomía. Este marco jurídico propende por la imparcialidad, transparencia y objetividad en la selección de oferentes bajo principios explícitos, auditables y medibles, determinados éstos últimos en los requisitos habilitantes y calificables dentro de los procesos de selección.

Esta consigna no es un asunto menor, si se tiene en cuenta que a través de la contratación se entregan los recursos públicos a los particulares, a efectos que éstos desarrollen los fines del Estado y se obtenga con este mecanismo de tercerización de procesos, los fines perseguidos por las Entidades a través de los distintos mecanismos de contratación, ya que como señala (González de Sánchez, 2020) la implantación progresiva del Estado Social de Derecho se dio entre otros, a través de sistemas tributarios progresivos para financiar (entre otros) obras públicas.

Sin embargo, existe un riesgo moral intrínseco desde la confección de los contratos (esto en cabeza de las Entidades Estatales) hasta su ejecución por parte de los agentes, que derivan en últimas, en controversias sobre el cumplimiento de los contratos y la persecución real de los

959 y 4375 de 2006, 2474 de 2008, 2473 de 2010, 19 y 734 de 2012, y 1510 de 2013 compilado en el Decreto 1082 de 2015.

objetivos del Estado, materializada en la pérdida, o el mal o ineficiente uso de los recursos públicos asignados (Arévalo B. & Ojeda J., 2004).

Estos problemas han ocupado históricamente a las administraciones públicas puesto que, son precisamente las asimetrías entre el “deber ser” de la asignación de los recursos y las conductas de los agentes que las ejecutan, donde la corrupción como fuente de delitos contra la administración pública cobra una posición visible. Éste fenómeno se ve reflejado principalmente en el campo que nos ocupa, en el direccionamiento de los procesos de contratación pública hacia oferentes específicos mediante procesos de selección poco objetivos, pliegos de condiciones *confeccionados* y criterios de evaluación manipulables por parte de las entidades compradoras, en favor de terceros. Es en este campo donde señala (Tavera Santana & Barrera Santana, 2022) que las medidas tendientes a combatir la corrupción deberán apuntar fundamentalmente, a la reducción de las transacciones en las cuales participan los funcionarios públicos, reducir los beneficios derivados de las transacciones irregulares y elevar la posibilidad de penalizar estas conductas.

Es en este sentido que organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial han tomado partido para ofrecer recomendaciones que Colombia debería adoptar sobre la regulación del Sistema de Compras Públicas. Tanto sus aportes como observaciones han motivado la realización de diagnósticos, que posteriormente fueron migrados a documentos CONPES, directivas presidenciales y decretos, lo que a la postre indujo modificaciones sustanciales en el Estatuto General de Contratación (Tello, 2021).

Una de ellas corresponde a los pliegos tipo, introducidos en el ordenamiento jurídico colombiano a través de las Leyes 1882 de 2018 y 2022 de 2020, como un mecanismo para

favorecer la transparencia en la contratación pública, coadyuvar en la incorporación de capacidades territoriales para adelantar la adquisición de bienes y servicios de manera mucho más técnica y eficiente, y mejorar la visibilidad de los procesos de selección a nivel nacional, en áreas de relevancia específica en materia de gestión del gasto, eficiencia presupuestal e impacto social. Los pliegos tipo surgen como una respuesta a la necesidad de combatir prácticas irregulares en la contratación pública asociadas al direccionamiento de procesos de contratación a través de los denominados *pliegos sastre* (Campos Borja et al., 2019), mediante los cuales se coadyuvó a la concusión, a colusión entre oferentes, a la pérdida de competitividad en la contratación pública y la corrupción en la asignación y ejecución del presupuesto público, entre otros delitos contra la administración pública. Ya desde la Ley 1450 de 2011, con la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” (en adelante CCE) y con la expedición del Decreto Ley 4170 de 2011, se le había impuesto a esta Entidad la obligación de diseñar e implementar pliegos tipo. Sin embargo, no fue sino hasta 2018 con la expedición de la Ley 1882 que se estableció la obligación de utilizarlos en ciertos procesos, y mediante la Ley 2022 de 2020 que se acotó su campo de acción, estableciendo su obligatoriedad para los procesos de infraestructura de transporte, de agua potable y saneamiento básico, y de interventoría para obras públicas.

Esta obligación para las entidades públicas se hizo extensiva para los entes territoriales, de un lado por su condición de organismos sujetos al Estatuto General de Contratación y de otro, por los riesgos crecientes en materia de corrupción y asignación ineficiente de los recursos públicos vía contratación. Sin embargo, dicha imposición plantea un debate interesante en materia de los retos para el cumplimiento de las disposiciones estipuladas en la norma por parte de los entes territoriales, por lo menos en dos vías; de un lado, en la medida en la que la Ley

estableció disposiciones presuntamente contrarias a su autonomía territorial, en el sentido de indicar de manera taxativa cómo y con qué documentos previos deberán contratar los procesos consagrados en la ley para pliegos tipo, y de otro, por las capacidades locales que deberán desarrollar los territorios para hacer un uso eficiente y expedito de los pliegos tipo, habida cuenta de los factores inherentes a su contexto territorial. Sobre este último aspecto se avizora un reto en el corto plazo, ya que el potencial endógeno en materia de aprendizaje y aprehensión del proceso, demandará un cambio de paradigma local, de un simple implementador de lineamientos centralizados a un enfoque de integración normativo más holístico y sistémico (Castañeda Cantillo, 2018).

El presente artículo analiza la aplicabilidad territorial de los pliegos tipo a partir de un estándar centralizado, y su nivel de adaptabilidad a las dinámicas particulares de los municipios del país en procesos de infraestructura de transporte, valorando de un lado, la configuración de los pliegos tipos como una innovación normativa para la transparencia en la gestión contractual en las entidades públicas colombianas, y de otro, la escalabilidad de los pliegos para su implementación a nivel territorial, como una medida para la estimación de su flexibilidad, adaptabilidad y pertinencia.

En desarrollo de lo anterior, se parte de un análisis conceptual y jurídico sobre la función contractual de las entidades públicas, la necesidad de fortalecer la transparencia en la contratación pública y la introducción de la figura de los pliegos tipo dentro del ordenamiento jurídico colombiano, para analizar posteriormente los pliegos tipo respecto del principio de autonomía territorial y su aplicación real en los procesos de infraestructura de transporte, entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de diciembre de 2022.

1. LOS PLIEGOS TIPO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.

1.1. La planeación contractual y la selección objetiva.

Indica (Gutiérrez-Flórez, 2021) que los pliegos de condiciones son actos jurídicos que tienen como propósito parametrizar las condiciones que deben cumplir las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación Pública en relación con las reglas para la presentación de las ofertas, el cumplimiento de los requisitos habilitantes técnicos y jurídicos, los criterios de evaluación o valoración económica de las ofertas y las condiciones para la adjudicación de procesos abiertos de selección.

Estos actos se constituyen en documentos previos a los procesos de contratación, y contienen las condiciones vinculantes que regirán una eventual relación contractual entre el Estado y terceros, ya que tienen como propósito permitir la participación de terceros en la contratación estatal de la manera más amplia posible, en desarrollo de los principios de planeación y transparencia, garantizando la libre competencia y la selección objetiva del contratista.

Esta selección es importante, ya que a través de ella se establece un elemento de certidumbre sobre la capacidad del ejecutor de los proyectos requeridos por la administración, en condiciones de economía, celeridad y oportunidad (Múnera Vélez, 2021). Por su parte, manifiesta (Mantilla Larios, 2021) que la libre competencia es la manifestación de la garantía del derecho constitucional a la libre competencia de mercado, a través de la contratación pública.

También pueden entenderse los pliegos de condiciones como *“un conjunto de normas que se presentan desde la etapa precontractual, en el cual los proponentes deben realizar la oferta conforme a los lineamientos establecidos en este para poder ser partícipes del proceso de contratación”*. (Peñaloza Chacón, 2022). Por su parte, el Consejo de Estado en Providencia

050012331000199800833-01 (2013) se ha referido a los pliegos de condiciones como “(...) *el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento*”.

En la misma Sentencia, se refirió la Corporación sobre la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones, en los siguientes términos “(...) *Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo*”, y sobre sus atributos como actos administrativos señaló en la Sentencia 110010326000201400135 00 (2019) “(...) *sin duda constituyen actos administrativos de carácter general, susceptibles, por lo tanto, de ser controlados judicialmente por esta jurisdicción especializada en cuanto a su legalidad*”. Por último, señaló la misma Corporación en Sentencia 11001-03-24-000-2017-00049-00 de 2019 que los pliegos de condiciones como actos administrativos de carácter general se encuentran sujetos a los mecanismos de contradicción dispuestos en la Ley 1437 de 2011, encontrando *excepciones funcionales* que permitan hacer uso del medio de control de nulidad para actos particulares (los

contratos derivados), o de nulidad y restablecimiento del derecho para actos administrativos de carácter general (los pliegos de condiciones)⁵.

Según (Melo, 2021) los pliegos de condiciones son documentos constitutivos del contrato estatal, pues sirven como base de interpretación e integración de éste, ya que al hacer parte de la planeación general del contrato, ante cualquier diferencia surgida por la suscripción de documentos posteriores o donde surjan dudas respecto de su interpretación, son los pliegos de condiciones los que deben tener prevalencia sobre los demás documentos generados como consecuencia del proceso de selección.

La estructura que deben observar los pliegos de condiciones está señalada en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, reglamentado en el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015.

1.2. Los pliegos tipo.

Los pliegos tipo son una herramienta introducida en el ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 1882 de 2018, con el propósito de estandarizar componentes esenciales de los pliegos de condiciones, tales como los criterios de selección, las especificaciones técnicas, los

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá D.C, catorce 14 de febrero de dos mil diecinueve 2019, Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López, radicación 11001-03-24-000-2017-00049-00. Se señala particularmente, el presente apartado: *“De cara a lo aludido por los artículos 137 y 138 del CPACA, debe puntualizarse que los actos generales son pasibles de impugnación judicial a través del medio de control de nulidad; en tanto que para los actos particulares el medio es el de nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente. No obstante, la misma normativa previene que en algunos eventos y siguiendo determinadas pautas, esta regla general puede encontrar una verdadera excepción funcional, es decir, la posibilidad de atacar actos de carácter general a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o de hacer uso de la acción pública de nulidad para demandar actos administrativos de carácter particular. Las circunstancias descritas han sido enmarcadas dentro de un ámbito funcional restringido y excepcional y, por consiguiente, deben ceñirse a unos criterios o derroteros específicos que, igualmente, se encuentran previstas en las anotadas disposiciones.*

(...) Así, para determinar la viabilidad de impetrar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos generales, deben concurrir los siguientes dos presupuestos: (i) que con la aplicación directa de dichos actos se lesione eventualmente un derecho subjetivo del demandante amparado por el ordenamiento jurídico y (ii) que la acción se interponga dentro del término de presentación oportuna, es decir, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación del acto general, salvo que exista un acto intermedio que ejecute o de cumplimiento al acto general, pues en este último caso, el término se contará a partir de la notificación de aquél”.

plazos de ejecución y la forma de pago, entre otros. Estos documentos fueron desarrollados con un alto grado de especificidad y tecnicismo (Santos Gracia, 2019), buscando coadyuvar con una gestión contractual más eficiente, expedita y transparente, eliminando interpretaciones ambiguas al minimizar los aspectos que, en los pliegos de condiciones tradicionales pudieren resultar en la práctica, restrictivos de la competencia. Esta estandarización busca promover la pluralidad de oferentes, así como la transparencia y la asignación eficiente de los recursos públicos.

Mediante el artículo 4 de la citada Ley, que adicionó un párrafo (7) al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se dispuso que los pliegos tipo fueran utilizados de manera obligatoria por las entidades públicas sujetas al Estatuto General de Contratación en los procesos de selección relacionados con obras⁶. Vale la pena aclarar, que éste artículo fue modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, aun cuando la disposición referente al tipo de procesos de selección en los cuales el uso de los pliegos tipo de condiciones será obligatorio, no fue modificada. Estas Leyes fueron expedidas entre otras, con el objeto de aumentar la transparencia en los procesos de selección de contratistas, automatizar los procesos de contratación y reducir la corrupción a través de la estandarización de condiciones.

Señaló el Consejo de Estado en Sentencia 85001-23-31-000-2000-00202-01 (19730) del año 2012, que a través de la contratación se logra *“el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*.

⁶ *“ARTÍCULO 4. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007:*

PARÁGRAFO 7. (...) En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”.

Históricamente la contratación pública ha sido un vehículo para el desarrollo de los territorios, por cuanto constituye un proceso crítico a través del cual se asigna desde las distintas instituciones, recursos públicos para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Estado y la prestación de servicios a los ciudadanos. No obstante, también lo ha sido para fomentar la corrupción, la asignación ineficiente de recursos públicos y el favorecimiento de intereses particulares a través del enmascaramiento de procesos abiertos con condiciones técnicas, jurídicas y económicas direccionadas a oferentes específicos; y es precisamente la búsqueda de alternativas para contrarrestar este fenómeno, que se han producido reformas al Estatuto General de Contratación.

La estandarización de las condiciones contractuales para los procesos de obras públicas a través de los pliegos tipo, en principio facilita los procesos administrativos en las entidades públicas, agiliza la etapa precontractual y genera métricas comunes para la evaluación de las propuestas; inclusive, en el mediano plazo, podría coadyuvar también a la especialización de los oferentes con capacidad de proporcionar servicios de obra pública, puesto que al nivelar aspectos como los requisitos de experiencia, las especificaciones técnicas o los indicadores financieros, entre otros, promueven una mayor participación de oferentes calificados, que tradicionalmente podrían estar marginados de procesos públicos por ambigüedades en los pliegos de condiciones elaborados por las entidades contratantes.

1.3. Los pliegos tipo en el Estatuto General de Contratación.

El Estatuto General de la Contratación fue instaurado con la Ley 80 de 1993, desarrollado en las Leyes 1150 de 2007, 1437 y 1474 de 2011, modificado por las Leyes 2160 de 2021 y 2195 de 2022 y reglamentado mediante los Decretos 679 de 1994, 626 de 2001, 2170 de 2002, 3629 y

3740 de 2004, 959 y 4375 de 2006, 2474 de 2008, 2473 de 2010, 19 y 734 de 2012, y 1510 de 2013 compilado en el Decreto 1082 de 2015.

A través del Estatuto General, se establecen parámetros para el desarrollo de la contratación pública en cumplimiento de los principios y fines esenciales del Estado, además de concebirse *“en consonancia con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, según el cual la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”* (Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 1992). Es gracias al desarrollo de este principio superior, donde señala (Barreto Ferro, 2019) que uno de los momentos históricos para la administración pública en Colombia, corresponde (entre otros) a la inclusión del capítulo de la función pública en la Carta Magna.

En concordancia, el Estatuto se estructuró sobre unos principios generales (transparencia, economía y responsabilidad), ante los cuales deberán sujetarse las entidades públicas y los contratistas *“en su actuar contractual”*, como garantía para el cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 5 de la ley 1150 de 2007 se refirió a la selección objetiva como aquella en la que *“(…) la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”*. Es así como las condiciones de las cuales se derivará una escogencia objetiva de un oferente, deberán ser previamente transcritas en los pliegos de condiciones de manera clara, transparente y sin lugar a interpretaciones subjetivas.

Dentro de las modificaciones realizadas en el Estatuto de Contratación, a través de la Ley 1882 de 2018 se buscó generar una mayor claridad en los procesos de infraestructura. Por esto, el Gobierno Nacional señaló en la exposición de motivos que con ésta norma buscaba “(...) *introducir medidas para el fortalecimiento, la eficiencia y la transparencia en la gestión contractual que permitan aprovechar las grandes inversiones que en materia de infraestructura se están realizando en el país*”, fundamentalmente basados en que, en los procesos de selección adelantados en Colombia para dicho sector, altamente intensivo en uso de recursos financieros y extremadamente sensible en materia de su capacidad de afectar el bienestar colectivo de los ciudadanos, los procesos de selección que se han adelantado, en ocasiones, han realizado adjudicaciones con base en criterios ambiguos y con interpretaciones que en casos puntuales, favorecieron la corrupción. Así mismo se señala que los pliegos tipo encaran el desafío de combatir la corrupción en la contratación pública, en especial en el sector de infraestructura de transporte.

Concretamente, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 adicionó un párrafo al artículo 2 de la ley 1150 de 2007, señalando en resumen lo siguiente:

1. Será CCE o quien haga sus veces, la Entidad del Gobierno Nacional encargada de adoptar los pliegos tipo para su utilización según las disposiciones que establece la norma. Esta función es concordante con el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015.
2. Los pliegos tipo serán obligatorios para las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación en los procesos relacionados con obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, y consultoría en ingeniería para obras.

3. Los pliegos tipo que elabore CCE establecerán *“los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública”*.

4. En cumplimiento de la citada norma, el gobierno nacional se compromete a **observar y tener en cuenta las características propias de las regiones**, así como la naturaleza y cuantía de los contratos, para lo cual deberá adelantar procesos de capacitación en los territorios para la correcta adopción de estos documentos.

Es así como la Ley 1882 de 2018 al adicionar el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, otorgó la competencia al gobierno nacional para expedir los pliegos tipo, a través de la Agencia Nacional de Contratación (CCE). Posteriormente, con la expedición del Decreto 342 de 2019, se adicionó la Sección 6 y la Subsección 1 al Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, refiriéndose a los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, recalcando su carácter obligatorio para las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación y estableciendo la competencia de CCE para su expedición.

Es en este contexto, que CCE expide la Resolución 1798 de 2019 *“Por la cual se desarrollan e implementan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte”*. Esta Resolución fue derogada por la Resolución 045 de 2020, la cual a su vez fue posteriormente derogada por la Resolución 240 de 2020 *“Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020”*, actos administrativos mediante los cuales la Agencia Nacional de Contratación estableció la estructura y componentes de los documentos tipo para dichos procesos de selección, que habrán de

ejecutarse generalmente, a través de la modalidad de licitación pública (Villamizar Flórez & López Rodríguez, 2021), procedimiento de selección que como antecesor a la formación del contrato, busca realizar la selección del oferente que ofrezca las condiciones más favorables para los fines del interés público y que son perseguidos a través de la contratación estatal, con base en reglas iguales y justas para la totalidad de proponentes (Milán Durán et al., 2017).

Señalan (Useche & Fajardo Granada, 2021) que, pese a que se ha dado una implementación gradual de los pliegos tipo, no ha sido realizada una evaluación de la eficacia de la Ley 1882 de 2018, en el término transcurrido desde su entrada en vigor (15 de enero de 2018) y el 21 de julio de 2020. Si bien al momento de elaborar el presente artículo, no se encontró evidencia institucional alguna sobre una evaluación realizada respecto de la eficacia de esta medida, si fue posible encontrar dentro del tablero de control de pliegos tipo elaborado por Colombia Compra Eficiente (2023), información relacionada con la utilización de éstos documentos por parte de las entidades públicas a nivel nacional, entre abril de 2019 y diciembre de 2022.

1.4. Colombia Compra Eficiente y su facultad para expedir pliegos tipo.

Con la expedición de la Ley 1450 de 2011 y en cumplimiento del entonces Plan Nacional de Desarrollo, se plasmó la necesidad de crear una entidad rectora en materia de contratación pública. En consecuencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4170 de 2011, mediante el cual se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Pese a la necesidad de disponer de un organismo independiente de los procesos de contratación formulados por cada una de las entidades del orden nacional, se inició el debate también sobre la legalidad de sus funciones y la competencia para establecer lineamientos rectores que tuvieran carácter vinculante para la totalidad de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación.

Esto, particularmente por la facultad que le asiste al Legislativo según el artículo 150 Superior, como ente encargado de expedir el Estatuto de Contratación Pública y regular las disposiciones correspondientes en la materia.

Ahora bien, respecto de los documentos tipo, aun cuando el numeral 12 del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011 ya establecía como una de las funciones de la Subdirección de Gestión Contractual de CCE, la de desarrollar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas del proceso contractual⁷ fue sólo a partir de 2018, con la expedición de la Ley 1882 que inició este proceso. Hasta entonces, su rol de coordinador del sistema de compras públicas se limitó a la expedición de circulares, guías y estandarización de procesos de selección a través de los instrumentos de agregación de demanda, tales como los Acuerdos Marco de Precios.

Es entonces como en desarrollo de las facultades otorgadas, según Colombia Compra Eficiente (2023), dicha Entidad ha expedido documentos tipo según se presenta a continuación:

1. Documentos tipo infraestructura de transporte
2. Documentos tipo infraestructura de agua potable y saneamiento básico
3. Documentos tipo de gestión catastral con enfoque multipropósito.
4. Documentos tipo de licitación de obra pública para proyectos de infraestructura social.

En el marco de las discusiones generadas sobre la competencia de CCE para la expedición de documentos tipo, así como de su obligatoriedad para todas las entidades públicas del país, se generaron controversias motivadas en parte por la resistencia institucional para

⁷ ARTÍCULO 11. *Subdirección de Gestión Contractual*. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

(...)

12. Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública.

implementar estos instrumentos, basadas en el entendimiento local del principio de autonomía (Sierra Castro & Obando Currea, 2020), las cuales motivaron pronunciamientos por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, sobre las cuales se presenta a continuación una síntesis de dos (2) casos específicos:

El primero de ellos, corresponde a la demanda interpuesta por Diana Carolina Rosas y otros contra el Departamento Nacional de Planeación (Radicación 11001-03-26-000-2014-00135-00 (52055)), a partir de la cual el Consejo de Estado se pronunció mediante Providencia 52055 del 11 de abril de 2019, donde revisó la competencia que a la Agencia le asiste para expedir manuales, guías y documentos, otorgada mediante los artículos 158, 159 y 160 del Decreto 1510 de 2013 que posteriormente fuera compilado por el Decreto 1082 de 2015, y analizó la legalidad de las siguientes herramientas que el artículo 159 del Decreto 1510 de 2013 le encomendó diseñar a CCE:

- Manuales para el uso de los acuerdos marco de precios.
- Manuales y guías para la identificación y cobertura del riesgo; la determinación de la capacidad residual para los contratos de obra pública, dependiendo del valor de estos; la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones, y el uso del clasificador de bienes y servicios.
- Pliegos de condiciones tipo para la contratación.
- Minutas tipo de contratos.

El análisis que realizó el Consejo de Estado sobre estos instrumentos expedidos por CCE incluyó una revisión exhaustiva sobre su fundamento, en aras de establecer si el gobierno había excedido sus facultades reglamentarias y había otorgado funciones adicionales a la Agencia. Finalmente, concluyó que algunos de estos instrumentos carecían de sustento legal y aclaró que

CCE no puede expedir herramientas que tengan carácter vinculante, salvo que el legislador haya dispuesto lo contrario mediante la ley, en observancia del ya discutido artículo 150 de la Constitución.

Parece ser sin embargo, que respecto del principio de autonomía territorial, discrepa el Consejo de Estado con la competencia de CCE para establecer documentos tipo, refiriéndose sobre el particular en el sentido que *“la definición de modelos de contratos obligatorios para las entidades públicas, afectaría sustancialmente la autonomía de la voluntad a ellas reconocida por los artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 y, en particular, su libertad negocial, según la cual, las partes no solo pueden celebrar todos aquellos negocios jurídicos que emerjan de la autonomía de la voluntad, sino pactar, también, condiciones negociales particulares, conforme al artículo 1602 del Código Civil, ajustando el contrato en cuanto a modo, tiempo y lugar, para el cumplimiento de las prestaciones”*.

Por lo tanto, al tomar esta decisión se determinó que, aunque la facultad de emitir los pliegos tipo estaba en manos de CCE, según el criterio del Consejo de Estado, dicha competencia afectaba la autonomía de las entidades territoriales. Esto, por cuanto entre las facultades que tienen las entidades territoriales en ejercicio de su autonomía y que se encuentran previstas en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se destacan especialmente las contenidas en los numerales 1 (“Gobernarse por autoridades propias”), 2 (“Ejercer las competencias que les correspondan”) y 3 (“Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”).

En un segundo caso, y en atención que, con la expedición de la Ley 1882 de 2018, se adicionó el parágrafo 7 al artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, otorgándole a Colombia Compra Eficiente la competencia para expedir documentos tipo, sobre este particular, también se

pronunció la Corte Constitucional (2020) en demanda de constitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) de la Ley 1882 de 2018. La parte actora⁸ consideró que dicha norma entraba en contradicción con los artículos 1⁹ y 287¹⁰ de la Constitución Política, los cuales se refieren a la autonomía y atribuciones de los entes territoriales frente al nivel central para desarrollar las funciones que les fueron encomendadas por la Constitución, incluyendo la actividad contractual.

La demanda de constitucionalidad se basó en parte, en que la implementación de dicha norma generaría situaciones que afectarían la dinámica de las autoridades locales, señalando la pérdida de poder de éstas para establecer condiciones que se adapten a sus necesidades particulares, desconociendo no sólo su autonomía, sino afectando sus capacidades de gestión, ya que las ofertas que los proponentes locales estarían en capacidad de presentar, no cumplirían con los estándares de las grandes ciudades.

Según la parte demandante, la Ley 1882 de 2018 limita la autonomía de las entidades territoriales en materia contractual al permitir que el Gobierno nacional defina las reglas de participación, los factores de selección y las reglas para la ejecución del contrato a través de los pliegos tipo. Esto implicaría una pérdida de discrecionalidad por parte de las entidades territoriales en la planificación, desarrollo y ejecución de sus procesos de contratación.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C 119/20. Expediente: D-12637. Actor: Efraín Gómez Cardona. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

⁹ ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

¹⁰ ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

La Corte Constitucional, al examinar los cargos presentados, identificó que el problema jurídico en cuestión consistía en determinar si los pliegos tipo implicaban una limitación en la autonomía de las entidades territoriales.

Fue así como la citada Corte mediante Sentencia C119/20 realizó un análisis a fin de determinar si, *“la facultad atribuida al Gobierno Nacional por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, para adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras o en cualquier otro tipo de contrato o proceso de selección, que considere el Gobierno Nacional y que deben ser obligatoriamente utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación, en sus respectivos procesos de procesos de selección, desconoce la autonomía de las entidades territoriales, prevista en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política”*, concluyendo, con base en aspectos como: a) la discrecionalidad del legislador en lo concerniente a la determinación de disposiciones en materia de contratación pública, aún en observancia del principio de autonomía las entidades territoriales, y b) la conexión entre los pliegos de condiciones elaborados por las entidades y los estandarizados, en cuanto a la implementación de los principios de la función administrativa, que la norma demandada no vulneraba la autonomía territorial, principalmente porque, aun cuando el artículo 150 superior confiere al Congreso la facultad de expedir el Estatuto de Contratación, la autonomía territorial no es absoluta, pues debe desarrollarse en concordancia del principio de unidad del Estado colombiano (Corte Constitucional, 2020).

Por último, determinó que la norma sujeta a control de constitucionalidad no vulnera la autonomía, dado que regula solamente algunos aspectos puntuales de la contratación, sin que

impida a los entes territoriales la determinación de los aspectos particulares a su contexto, necesidad y oferta.

En conclusión, una vez que la Corte realizó el examen de constitucionalidad de la Ley 1882 de 2018, la cual facultó al Gobierno nacional para expedir los pliegos tipo, concluyó que estos promueven la competencia justa, benefician el interés general y no contrarían el principio de autonomía a las entidades territoriales. Por el contrario, según el fallo emitido por la Corte, la implementación de los pliegos tipo permite la selección del contratista en igualdad de condiciones, con un alto nivel de transparencia y aumentando la cantidad de oferentes, lo que contribuye al cumplimiento de los objetivos del Estado.

Ahora bien, vale la pena analizar si pese a la constitucionalidad de la norma, los pliegos tipo constituyen un estándar descontextualizado de la realidad territorial, y si esta situación genera dificultades prácticas para una implementación eficiente en los procesos locales de contratación de servicios de infraestructura de transporte.

2. LOS PLIEGOS TIPO Y LA REALIDAD TERRITORIAL.

2.1. El principio de autonomía territorial.

Si bien la Constitución Política reconoce a Colombia como un Estado Social de Derecho con soberanía sobre el territorio nacional y capacidad de coordinación de las instituciones situadas a lo largo de su extensión (González de Sánchez, 2020), también confiere el principio de autonomía territorial, que se refiere a la capacidad que tienen las entidades territoriales como los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, de administrarse y gobernarse de manera autónoma dentro del marco de la Constitución y la ley. Este principio también reconoce la diversidad cultural y étnica del país, así como los derechos de las comunidades indígenas y

afrodescendientes a la autonomía en sus territorios, de acuerdo con sus tradiciones y formas de gobierno propias.

Esta disposición encuentra sus bases a nivel de rango constitucional, toda vez que la Carta de 1991 establece en su artículo 1 el principio de autonomía territorial, al dictar que Colombia es *“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, y que se funda en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*. Es así como este principio faculta a los entes territoriales para ejercer sus competencias y funciones de gobierno de manera independiente, sin interferencia del gobierno nacional, siempre que se encuentren enmarcadas en la ley. Esta autonomía incluye la capacidad de administrar su propio presupuesto, establecer sus propias políticas y programas en áreas como educación, salud, transporte, cultura y turismo entre otras, tomando las decisiones en función de las necesidades y prioridades del contexto particular de su territorio.

Desde el ordenamiento jurídico se otorga esta facultad como un atributo a las entidades territoriales, reconociendo que son ellas las que tienen un conocimiento directo de las necesidades presentadas en sus jurisdicciones. De esta manera, las autoridades de cada departamento y municipio pueden gestionar y llevar a cabo los procesos de contratación necesarios para cumplir con los objetivos del Estado. Sin embargo, cabe resaltar que esta facultad no es absoluta, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia en lo que respecta al nivel descentralizado (Cortes Zambrano, 2016).

Esto naturalmente, en observancia de la distribución de competencias entre el nivel nacional y el nivel territorial según lo dictado en el artículo 209 de la Carta Magna y en observancia de los mecanismos de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de

gobierno. La Corte Constitucional se refirió mediante Sentencia C-520 de 1994 sobre la manera en la que la autonomía territorial debe desarrollarse a la luz de la Constitución y la ley, señalando que *“(…) no debe pasarse por alto que existen normas reglamentarias del orden nacional en materia de contratación pública que deben ser obedecidas por las entidades territoriales, sin que ello suponga una violación del principio de autonomía territorial; ejemplo de ello, es el Decreto reglamentario 1082 de 2015 que siendo una norma expedida por el gobierno nacional en ejercicio de la función determinada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una norma vinculante para las entidades territoriales”*.

Esta concepción también es adoptada en el Decreto 342 de 2019, ya que al adicionar el artículo 2.2.1.2.6.1.3 al decreto 1082 de 2015, incluyó en su numeral 10 como competencia de CCE, la de *“establecer pautas generales para la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que la entidad estatal es quien fija las condiciones particulares del contrato, atendiendo a su autonomía”*. Por esto, en lo que respecta al contenido efectivo del pliego de condiciones, será la entidad correspondiente de implementarlos, quien establezca los criterios necesarios para sus proyectos de obras públicas de infraestructura de transporte.

Como fue indicado en un aparte anterior del presente artículo, en lo referente a las discusiones dadas en cuanto a la vulneración del principio de autonomía territorial por cuenta de la obligatoriedad de implementación de los pliegos tipo, señala (Sierra Castro & Obando Currea, 2020) que la Procuraduría General de la Nación (PGN) emitió varios conceptos que en síntesis, aportarían los siguientes criterios de análisis: en primer lugar, respecto de la supuesta violación del principio de autonomía, afirmó que dicho principio tiene como objetivo la gestión de intereses locales dentro de su ámbito de competencia pero en subordinación a la Constitución Política, y en alineación con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Señalan también (Sierra Castro & Obando Currea, 2020) que la Procuraduría ha considerado que las regulaciones expedidas por el Gobierno Nacional son proporcionales con su autoridad, en salvaguarda con la centralización que para estos efectos, necesariamente se desprende de la concepción de Colombia como República Unitaria. Ahora bien, según los autores, en lo que respecta a la aplicación de los pliegos tipo, el Ministerio Público consideró que dichos instrumentos no menoscaban la autonomía de las autoridades territoriales para satisfacer sus necesidades de contratación, ya que éstas se gestionan a través del Plan Anual de Adquisiciones. En otras palabras incluso al utilizar pliegos tipo, las entidades territoriales pueden contratar teniendo en cuenta sus necesidades, las cuales en última instancia, son la razón subyacente para llevar a cabo procesos de selección.

Es así como para el Ministerio Público, el mandato legal de la adopción de pliegos tipo, no transgrede el principio de autonomía territorial, ni desconoce en principio, las dinámicas particulares de los territorios, dado que las necesidades de contratación que han de ser desarrolladas a través de pliegos tipo podrán adaptarse a este instrumento.

Ahora bien, el Gobierno de Colombia a través del Departamento Nacional de Planeación (2019) señaló en la memoria justificativa del Decreto 342 de 2019 que *“cuando el legislador otorgó al Gobierno Nacional la facultad de adoptar documentos tipo, lo hizo con el propósito de que dichos documentos se adopten como actos administrativos reglamentarios de la Ley; esto significa que los documentos tipo son desarrollo de la potestad reglamentaria secundum legem, la cual, “tiene su marco general en la ley [a fin] de proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella (...)”*”. En este sentido, la obligatoriedad de los documentos tipo se origina tanto en la intención del legislador como en el hecho de que estos documentos constituyen actos administrativos que como tal, expresan la

voluntad de la Administración para producir efectos jurídicos de manera general (Ortega-Ruiz, 2018). De esta manera se establece que la obligatoriedad de los pliegos tipo se limita a los procesos de licitación en los que se busca contratar los objetos contractuales a los que están dirigidos, y que sean adelantados por entidades sujetas al Estatuto General de Contratación en ese momento, con publicación de aviso de convocatoria publicado a partir del 1 de abril de 2019. Lo anterior, por mandato legal e implementado en principio por CCE, en el artículo 2 de la Resolución 1789 de 2019.

En desarrollo de lo anterior, Colombia Compra Eficiente (s.f.) determinó en la *“Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte”* que dichos pliegos serán aplicables a la intervención de:

- Vías primarias y secundarias.
- Vías terciarias.
- Infraestructuras marítimas y fluviales.
- Vías primarias, secundarias o terciarias para atención a emergencias diferentes a contratación directa.
- Infraestructura férrea.
- Infraestructura vial urbana.
- Puentes.
- Infraestructura Aeroportuaria.

En el párrafo del artículo segundo de la Ley 1150 de 2007 fue establecido que *“el Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o*

suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades”.

2.2. La descentralización como precursora de la autonomía territorial.

La Constitución Política y las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 otorgaron a las entidades del Estado la posibilidad de suplir sus necesidades funcionales con plena autonomía administrativa, la cual les permite adelantar en las distintas etapas del ciclo contractual, la delimitación de sus necesidades, la definición de sus términos y condiciones, y la estimación del presupuesto oficial, lo cual se plasma en los pliegos de condiciones elaborados según las consideraciones de cada institución. En el pasado, la autonomía de las entidades del Estado en Colombia, consagrada en la Constitución Política, parecía hacer que el panorama de la contratación pública fuera inmodificable. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevas instituciones jurídicas, como los pliegos tipo, que han modificado sustancialmente la forma en que se realiza la contratación pública en el país (Carrillo Torres, 2022).

La adopción de los pliegos tipo supone una modificación significativa en el proceso contractual, ya que se exige a las entidades estatales que sigan las pautas contenidas en dichos documentos sin realizar modificaciones en su contenido. Estas pautas son bastante detalladas al establecer los requisitos habilitantes, los factores técnicos y económicos de selección, que anteriormente eran de libre configuración por las entidades estatales.

En la Constitución Política de 1886, el Estado estaba definido por una centralización de poder en el Ejecutivo, en el cual se ejercían las principales funciones del Estado, incluyendo la provisión de servicios públicos y, por lo tanto, la contratación de estos en manos del gobierno central. A pesar de que la descentralización comenzaba a surgir, aún no era predominante en ese momento. Señalan (Valencia-Tello & Karam De Chueiri, 2014) que el cambio de este modelo se

empieza a apreciar desde la expedición del Decreto extraordinario 77 de 1987 estableció que, “(...) el estatuto de la descentralización a favor de los municipios y transfirió desde el nivel central la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos, determinando también que los municipios debían tener un plan quinquenal de inversión”. Este cambio de paradigma y la transferencia de roles de la Nación a las regiones implicó también un cambio de pensamiento, especialmente al asignar nuevas competencias a los entes territoriales, cuya ejecución para ese momento presentaba un reto importante en materia de capacidades institucionales.

Las leyes mencionadas hicieron referencia a la descentralización fiscal, administrativa y política. La descentralización administrativa, principalmente regulada por la Ley 11 de 1986 y el Decreto Ley 77 de 1987, tuvo como objetivo actualizar las normas sobre asuntos locales que se mantenían vigentes desde la expedición del antiguo Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4 de 1913). Además, se incluyeron disposiciones nuevas sobre participación ciudadana, juntas administradoras locales, contratación pública, control fiscal, entidades descentralizadas y gestión del personal. También se transfirieron funciones administrativas de la Nación a los municipios en el área de servicios de agua potable y saneamiento básico (Henaó Hidrón, 2015).

Señala el mismo autor, que este proceso de adaptación para el ejercicio de las funciones encomendadas, generó un desarrollo normativo que debió ser ajustado en la medida en que se identificaban los retos de la descentralización administrativa.

Esto, por cuanto el mandato central de homogenizar a las entidades territoriales por medio de la centralización, llevó a la entrega automática de competencias que habían estado en manos del gobierno central durante más de cien años, sin una evaluación previa de la capacidad real de gestión de las entidades y sin establecer periodos de transición que permitieran a los

funcionarios responsables capacitarse y asumir de manera responsable las nuevas competencias establecidas por las leyes nacionales (Valencia-Tello & Karam De Chueiri, 2014).

Sostienen (Delgado Ruiz & Acero Jiménez, 2015) que el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal experimentada en Colombia desde finales de los 80, implicó un traslado continuo de responsabilidades y competencias del Gobierno central a los entes territoriales, así como una participación en las principales rentas, particularmente las derivadas de los impuestos al consumo, que, en retrospectiva, se quedaron cortas respecto de los asuntos presupuestales que hoy deben atender los territorios en el ejercicio actual de su autonomía.

Si a ello se le suma que según la clasificación posterior de los departamentos y municipios del país con base en el número de habitantes e ingresos corrientes que reciben por su propia gestión, al 2023 según la Contaduría General de la Nación -CGN (2022), de los 1.102 municipios del país, el 93.33% son de sexta categoría, es esperable encontrar grandes retos para la superación de los altos niveles de pobreza, lo cual a su vez repercute en el desarrollo institucional, que hace difícil la incorporación automática de lineamientos centralizados en contextos altamente disímiles.

Hoy, bajo la disposición del artículo primero de la Constitución de 1991, se confeccionó un nuevo modelo de Estado descentralizado, que promueve la libertad en la actividad económica y la iniciativa privada que, según el artículo 333, debe permitir a los particulares al perseguir sus objetivos, siempre que se alineen con el orden legal. Este cambio de paradigma, sin duda fue precursor para un nuevo modelo de contratación estatal, que desarrollara los fines esenciales del Estado bajo una dinámica de libertad de empresa donde los particulares pudieran participar en igualdad de condiciones, de las oportunidades de negocio generadas por las necesidades del sector público. Este, fue el modelo económico suscitado por la nueva Carta Política, pasando de

un Estado operador de la economía, a un modelo neoliberal que requirió por parte del Legislador, prever los escenarios para el control de esta nueva interacción, vía la contratación estatal.

Bajo este contexto se expidió la Ley 80 de 1993, para consolidar el constitucionalismo económico, en lo referente a la contratación pública. Según (Tello, 2021), la ley incorporó las recomendaciones de la OCDE para la época de su expedición, con el objetivo de promover fuertes cambios regulatorios que impulsaran el bienestar de los países miembros, a través de estructuras normativas flexibles que fomentaran la economía de los países y el bienestar de la población. Estas recomendaciones se basaron en modelos de descentralización y desregulación implementados en la Unión Europea y Estados Unidos, que buscaban promover un cambio positivo en el funcionamiento de sus economías. Sin embargo, a mayor liberalidad económica, mayores controles también se requieren para mitigar los efectos de la corrupción, asociados a la interferencia de intereses particulares en la ejecución de los recursos públicos.

Este nuevo fenómeno requeriría por supuesto, de la institucionalidad adecuada para la administración de la contratación pública en el país bajo estándares de eficiencia, transparencia y probidad. Si bien este proceso no fue automático tras la promulgación de la Constitución de 1991 ni de la Ley 80 de 1993, ciertamente la Carta Política sí dispuso el marco jurídico para los cambios que se surtieron con posterioridad.

2.3. Adopción de los pliegos tipo por parte de los entes territoriales.

De acuerdo con la información consultada en el Observatorio Oficial de la Contratación Estatal de Colombia Compra Eficiente (2023), y conforme con la revisión que adelanta dicha entidad respecto del cumplimiento en el uso de pliegos tipo, se encontró que, para el periodo

comprendido entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de diciembre de 2022¹¹, se realizó una revisión de 7.127 procesos de contratación en 1.180 entidades a nivel nacional.

A continuación, se presenta un resumen de la información correspondiente a entes territoriales, por ser el enfoque planteado en la presente investigación. Dado que el seguimiento realizado por CCE en el nivel territorial incluye a Bogotá, y dentro de la capital del país se reportan los procesos de selección adelantados por el nivel nacional de la Rama Ejecutiva, para la presentación de los resultados en el marco del presente escrito se excluyeron los procesos reportados por Bogotá para entidades nacionales, por lo cual no se tuvieron en cuenta 620 procesos correspondientes a 15 entidades del orden nacional.

Tabla 1. Uso de pliegos tipo en entidades territoriales.

Sector	Procesos revisados	Oferentes promedio	Uso PT	Entidades revisadas	Presupuesto oficial*	Presupuesto adjudicado*	Ahorro *
Infraestructura de transporte	5.709	11	88%	1.100	13.590	13.340	250
Saneamiento básico	557	5	98%	311	1.160	1.130	30
Cultura, recreación y deporte	91	15	97%	82	45	44	1,2
Educación	131	9	93%	115	59	58	0,82
Salud	13	14	92%	12	2	2	0,03
Total	6.507	11	89%	1.166	14.850	14.580	270

*Cifras miles de millones de pesos colombianos (COP).

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CCE.

En la siguiente tabla se presenta el resumen de procesos totales adelantados por las entidades del orden territorial y revisados por CCE, dentro de los cuales también se especifica la

¹¹ Este periodo de tiempo corresponde a los pliegos tipo de infraestructura de transporte. El periodo de observación para los pliegos tipo de saneamiento básico y agua potable corresponde desde el 1 de enero de 2021, y para el caso de los de infraestructura social desde el 31 de marzo de 2022.

cantidad que adoptaron total o parcialmente los pliegos tipo, así como aquellos en los que no se incorporaron estos documentos precontractuales.

Tabla 2. Total procesos de infraestructura que adoptaron total o parcialmente pliegos tipo.

Departamento	Procesos totales	Procesos revisados	Adopción de PT	Adopción parcial PT	Sin adopción PT	Presupuesto oficial	Valor adjudicado	Ahorro
Antioquia	591	552	180	270	102	825,33	787,43	37,9
Boyacá	466	439	163	244	32	467,10	453,23	13,87
Cundinamarca	499	431	170	237	24	305,52	294,06	11,46
Nariño	438	386	141	199	46	294,19	287,79	6,4
Santander	428	382	157	185	40	317,88	304,04	13,84
Córdoba	359	309	140	152	17	806,60	785,73	20,87
Norte de Santander	316	290	93	161	36	251,58	246,92	4,66
Chocó	327	288	44	146	98	99,53	98,55	0,98
Bolívar	273	241	82	136	23	798,08	782,90	15,18
Sucre	265	221	109	98	14	381,75	374,11	7,64
Cauca	242	216	95	91	30	366,72	359,17	7,55
Valle	240	215	67	121	27	425,21	414,95	10,26
Caldas	203	196	66	96	34	266,34	252,85	13,49
Tolima	224	188	64	99	25	239,78	230,60	9,18
Magdalena	188	155	62	72	21	196,82	193,55	3,27
Meta	142	121	40	71	10	372,81	368,99	3,82
Huila	134	116	44	68	4	152,25	148,40	3,85
Cesar	143	113	36	69	8	795,99	783,22	12,77
Putumayo	127	113	32	62	19	71,37	70,95	0,42
Casanare	119	110	57	46	7	247,78	244,89	2,89
Atlántico	128	100	41	44	15	262,86	250,69	12,17
La Guajira	115	83	30	45	8	221,47	217,99	3,48
Arauca	92	75	20	45	10	127,90	127,41	0,49
Caquetá	72	63	28	31	4	138,97	138,36	0,61
Risaralda	69	62	15	41	6	134,33	127,72	6,61
Quindío	46	41	18	20	3	50,80	49,00	1,8
Guaviare	31	25	5	15	5	293,13	286,79	6,34
Vichada	33	24	9	13	2	36,02	35,19	0,83
Amazonas	22	16	5	7	4	34,40	33,92	0,48
Vaupés	17	12	0	8	4	30,62	30,47	0,15
Guainía	11	7	5	2	0	7,69	7,67	0,02
San Andrés y Providencia	8	5	2	3	0	14,01	13,80	0,21
Totales	6368	5595	2020	2897	678	9.034,83	8.801,34	233,49

*Cifras en miles de millones de pesos colombianos (COP).

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CCE.

Respecto de la utilización de los pliegos tipo fue posible observar que, en los procesos correspondientes a infraestructura de transporte, se concentra la mayor representatividad tanto en cuantía como en número de procesos. Descontando el nivel nacional, los procesos de contratación adelantados por los entes territoriales equivalen al 55,8% del presupuesto total asignado para infraestructura de transporte bajo esta modalidad y al 57% del valor adjudicado, generando un ahorro (diferencial entre el presupuesto oficial y el valor de las ofertas adjudicatarias) cercano a los \$250.000 millones de pesos.

Esta información es relevante en materia de un análisis territorial, toda vez que corresponde a los departamentos y a los municipios adelantar las intervenciones sobre las redes secundarias y terciarias.

A nivel territorial, fueron encontrados 6.360 procesos de contratación para infraestructura de transporte, de los cuales el 88% (5.590¹²) fueron revisados por Colombia Compra Eficiente (2023) al 31 de diciembre de 2022¹³. Si bien en el 88% de los procesos se adoptaron los pliegos tipo (4.912), solamente en el 36% de esos procesos (2.018) fueron adelantados con cumplimiento del 100% de los pliegos tipo, mientras que el 52% (2.894) registró cumplimiento parcial. En 678 procesos (0.1%) se identificó que fueron ejecutados sin utilización de pliegos tipo.

¹² Sobre los 770 procesos restantes, a la fecha de consulta no se dispuso de información para verificar si fueron o no adelantados implementando pliegos tipo.

¹³ La diferencia entre la cifra presentada en la columna “Procesos revisados” de la Tabla 1 (6.507), y las columnas “Procesos totales” (6.368) y “Procesos revisados” (5.595) de la Tabla 2, corresponde a procesos territoriales adelantados por el nivel Central, fundamentalmente en ANI e INVÍAS.

Tabla 3. Cumplimiento en la adopción de pliegos tipo en entes territoriales por proceso de selección.

Tipo de proceso	Procesos revisados	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Presupuesto oficial	Presupuesto adjudicado	Ahorro
CMA* (Interventoría de obra)	327	49%	47%	128,07	127,63	0,44
CMA (diseños)	3	33%	33%	3,44	3,44	0
Licitación Pública	3.174	38%	59%	13.241,90	13.000,00	241,9
Mínima cuantía	1.092	28%	30%	14,89	14,21	0,68
SAMC**	1.113	36%	54%	204,23	197,33	6,9
Total	5.709	36%	52%	13.590	13.341	249,3

Cifras en miles de millones de pesos colombianos (COP).

*Concurso de méritos abierto.

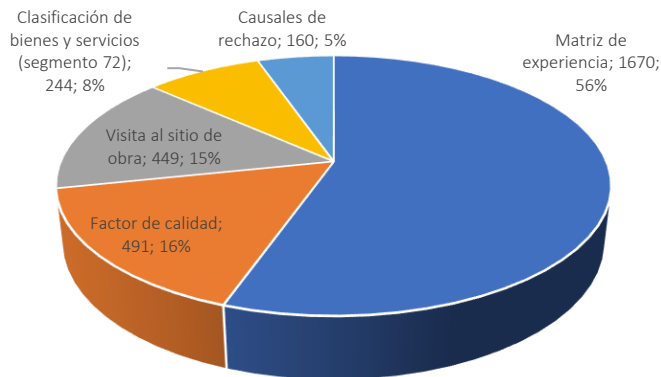
** Selección abreviada de menor cuantía.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CCE.

El porcentaje de cumplimiento parcial de los pliegos tipo dentro del conjunto de procesos revisados se refiere a las modificaciones realizadas por los entes territoriales para su adopción, en los distintos componentes de los pliegos tipo.

Así, los principales cambios están relacionados con la matriz de experiencia (55,41%), los factores de calidad (16,29%) y la visita al sitio de obra (14,9%) en su mayoría. Pese a que Colombia Compra Eficiente considera esto una implementación parcial de los pliegos tipo, es una aproximación adecuada para poder estimar la inconveniencia de universalizar procesos sin considerar en detalle las particularidades de los territorios.

Ilustración 1. Modificaciones realizadas a los pliegos tipo en procesos de infraestructura de transporte por parte de entes territoriales.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CCE. Los números se refieren a la cantidad de pliegos tipo modificados.

Estas modificaciones se refieren en mayor medida a la necesidad de introducir ajustes por condiciones de accesibilidad a los territorios, a la flexibilización de requisitos habilitantes para favorecer la asociación de proponentes que además de proveer las obras requeridas, tengan la facilidad para integrar dentro de sus estructuras de costos para proveer el transporte de elementos, la migración de mano de obra calificada, entre otros.

Ahora bien, en lo correspondiente a la libre concurrencia (uno de los principales factores que buscó promover CCE con la implementación de los pliegos tipo) se encontró que, para los procesos analizados en el nivel territorial, el promedio de proponentes con oferta presentada al cierre de los procesos es de 15, y el de habilitados al momento de la evaluación definitiva, de 10 oferentes por proceso, tanto en los concursos adelantados con pliegos tipo al 100%, como en los de adopción parcial. Vale la pena recalcar que, según las cifras reportadas por CCE, a nivel

territorial el promedio de oferentes al cierre para procesos que no incorporan pliegos tipo es de 3, con un total promedio de 2 habilitados para la evaluación.

En este sentido, es significativo el aporte de los pliegos tipo en materia de pluralidad de oferentes, especialmente en los procesos que hicieron adecuaciones en los criterios de experiencia y codificación de las actividades económicas, por lo cual es posible identificar entonces, que los pliegos tipo pese a su reciente obligatoriedad para los entes territoriales, han sido implementados en la medida en que sus disposiciones han permitido la adaptación de las particularidades regionales respecto de las obras a contratar.

Sin embargo, las modificaciones realizadas a los documentos tipo en los apartes aquí señalados, dan cuenta que el proceso de flexibilización y contextualización de pliegos tipo “regionales” aún es un reto para la administración pública, y que precisamente la búsqueda de esa correcta adaptación deberá ser balanceada con los controles correspondientes para evitar la introducción de condiciones restrictivas de la competencia en los procesos de contratación con adopción parcial de los pliegos tipo. Es necesario entonces, a efectos de potenciar las bondades del instrumento y consolidar su pertinencia, que se consideren las perspectivas de los agentes locales y de los territorios involucrados en los procesos de contratación de infraestructura de transporte, en lugar de reducirlos a simples procedimientos universales (Morales Sánchez & Moreno Díaz, 2019). A continuación, se presentan entonces, consideraciones y perspectivas para una implementación efectiva de los pliegos tipo a escala territorial.

3. ALCANCE REGIONAL DE LOS PLIEGOS TIPO. PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES.

3.1. Reflexiones sobre la utilización regional de los pliegos tipo.

La contratación pública es una herramienta primordial para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, y la construcción como actividad económica es altamente relevante para el crecimiento de los territorios en razón del empleo generado, la cantidad diversa de bienes consumidos y de las perspectivas de desarrollo que se gestionan a través de los contratos de obra (Blanco Alvarado, 2020).

Los pliegos tipo constituyen una innovación en la contratación pública, pues es a través de estos instrumentos que las entidades oficiales en todos sus niveles pueden estandarizar características complejas de procesos de contratación sensibles para el bienestar y el desarrollo de los territorios, a efectos de desarrollar de la mejor manera posible, los fines perseguidos por el Estado a través de la contratación pública, implementando unos controles adicionales para favorecer la transparencia en los procesos de selección, la libre concurrencia y eventualmente, menores precios al momento de contratar procesos de infraestructura de transporte.

Ahora bien, en este punto resulta válida la posición de (Joya Joya & Lanziano Vargas, 2019) en el sentido que, los pliegos de condiciones tipo no son una medida infalible para prevenir la corrupción y que por el contrario, deberían interpretarse como una medida complementaria junto con el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de los contratos, la aplicación estricta de las normas y regulaciones particulares y la vinculación activa de veedurías ciudadanas en la función contractual de las entidades públicas.

Si bien se reconocen ventajas en la implementación de este mecanismo tales como la mitigación del riesgo de uso de *pliegos sastre*, la generación de controles adicionales para

combatir la corrupción y la promoción de ahorros en los procesos de selección en los cuales se aplican, ya superadas las discusiones sobre la legalidad del instrumento, su pertinencia frente al principio de autonomía y la flexibilidad al momento de su utilización por parte de los entes territoriales, es necesario aportar a la discusión sobre la *usabilidad* real del instrumento, pues pese a haber sido concebidos como una herramienta para la estandarización de procesos de contratación de común utilización a nivel nacional, en la práctica, su formulación y diseño, respondió a supuestos centralizados sobre experiencias en grandes proyectos a cargo del nivel nacional, desconociendo las particularidades regionales en materia de capacidad de implementación, complejidad de las necesidades identificadas, pluralidad de oferentes y contexto económico y geográfico.

La revisión de la información de CCE sobre la utilización de los pliegos tipo proporciona unas luces significativas, si bien no sobre la efectividad del instrumento (pues al momento no se ha realizado una evaluación en esa dirección), sí sobre su utilización, donde hay un conjunto de datos que resulta relevante para la presente investigación y corresponde a la implementación parcial de los pliegos tipo.

De acuerdo con el seguimiento realizado por CCE desde abril de 2019 hasta diciembre de 2022, se generaron en los entes territoriales 6.368 procesos de contratación, de los cuales, según la verificación realizada por la Agencia, en 4.917 (77%) se acogieron total, o parcialmente pliegos tipo. Sin embargo, la adopción parcial de los pliegos tipo, está directamente relacionada con modificaciones realizadas por los entes territoriales, a efectos de adecuar las disposiciones emanadas de la ley hasta su realidad particular, en materia de experiencia, requisitos habilitantes e inclusive, causales de rechazo de las ofertas. Es en este contexto donde resulta legítimo plantear el interrogante sobre la procedencia de los pliegos tipo respecto de la realidad

contractual de los entes territoriales. Si bien se ha realizado un esfuerzo significativo para su implementación, los retos a futuro en su adaptabilidad son evidentes, especialmente por las asimetrías generadas por la concepción centralista del instrumento, respecto de la realidad territorial para atender las necesidades ya conocidas en infraestructura.

Factores como la proximidad con los proveedores, los sobrecostos asociados al transporte de elementos, la disponibilidad de mano de obra especializada local y los factores de orden público entre otros, se constituyen en una situación determinante para la libre concurrencia de oferentes y la configuración de ofertas económicas, situaciones que necesariamente varían de territorio a territorio y, por ende, son difícilmente estandarizables. Esta situación genera una disyuntiva ya que de un lado, los documentos tipo existentes requerirán en la mayoría de los casos donde deban implementarse, su modificación parcial según las necesidades y características de los territorios, pero de otro, esta situación, ante la carencia de medios explícitos de control sobre un nivel mínimo de integridad que deben conservar los pliegos tipo modificados, puede conllevar al direccionamiento de procesos territoriales aún bajo el amparo de los pliegos tipo.

Es una realidad que los municipios están cumpliendo con la obligación de implementar los pliegos tipo y que en su mayoría, se refleja un cumplimiento de la ley aceptable, ya que se están adelantando las acciones necesarias para desarrollar las capacidades territoriales a efectos de hacer uso de este instrumento estandarizado. Ahora, son retos para discusión cómo mejorar la usabilidad de los pliegos tipo, cómo fortalecer el esquema de control y seguimiento de CCE sobre su utilización y por último, cómo se hacen extensivos a otros sectores de la economía no cobijados por acuerdos marco de precios, o cuyos instrumentos de agregación de demanda ya existentes no ofrecen las condiciones mínimas o la cobertura requerida por los territorios,

especialmente en los municipios de sexta categoría que, como se indicó en el presente escrito, corresponden al 93,33% de los municipios del país.

Para ello, se plantean recomendaciones tendientes a mejorar la usabilidad y efectividad del instrumento, a partir de la experiencia ya conocida por los 5.579 procesos revisados a nivel nacional donde se implementaron total o parcialmente los pliegos tipo.

3.2. Formulación de pliegos tipo regionales.

Los pliegos tipo como actualmente se conocen, han demostrado tener una brecha respecto de las necesidades reales de los municipios, la cual es evidente en el 62% donde o se adoptaron parcialmente, o no fueron utilizados en procesos de contratación. Una primera aproximación para hacerlos realmente flexibles a las características endógenas de los territorios, consiste en la configuración de pliegos tipo regionales, es decir, que permitan de un lado, la asociación territorial para contratar servicios de infraestructura comunes a dos o más municipios, y de otro, que diferencien los niveles de estandarización según la región del país donde se espera sean implementados.

Esta disposición parte de una observación que ya hoy puede ser hecha, y es la agrupación de los procesos adelantados bajo un criterio de segmentación geográfica, con base en los criterios modificados por territorio. Esto permitiría sin duda, construir un estándar diferenciado en términos de experiencia, ponderación de factores de calidad, clasificación de bienes y servicios, causales de rechazo y visitas obligatorias a sitios de obra, que configuran las cinco (5) principales causales de modificación de pliegos tipo a nivel nacional. A partir de esta observación, se podría introducir modificaciones mucho más flexibles en estos aspectos, que varíen de región a región, con el propósito de minimizar las causales de modificación por proceso en cada municipio del país.

Esta discriminación territorial también permitiría estandarizar condiciones estructurales asociadas a la configuración de la oferta, tales como los costos de transporte multimodal de elementos, la provisión de mano de obra especializada, la posibilidad de generar acopios regionales de insumos, e inclusive, los requisitos de tipo ambiental o legales de carácter específico que aplican en cada territorio. Estos factores permitirían a los oferentes, un proceso mucho más informado para la presentación de la oferta y disminuiría a futuro, las modificaciones contractuales por estos factores.

Como reflexión, se destaca la utilidad de este instrumento para establecer pautas estandarizadas en procesos de contratación, y según la información disponible, existe evidencia preliminar sobre un incremento en la cantidad de oferentes en los procesos de selección donde se usó pliegos tipo, un posible ahorro (información que deberá ser contrastada con la diferencia real de procesos que no usaron pliegos tipo) en la adjudicación de los procesos de selección, y una adopción mayoritaria (aunque sea parcial) del instrumento por parte de los territorios.

La existencia de pliegos tipo regionales también debería permitir la estructuración de procesos agregados por municipios, como actualmente sucede con las licitaciones públicas o menores cuantías por ítems. Al especificar estándares diferenciados por región, dos o más municipios podrían ofertar en un mismo proceso, sus necesidades de infraestructura de transporte, saneamiento básico, de salud o educación, lo cual a su vez permitiría la asociatividad entre oferentes para simplificar costos de transporte, disposición de recursos técnicos y financieros agregados y generación de economías de escala que podrían beneficiar a los municipios involucrados en estos procesos.

De otro lado, tal y como ocurre hoy día con los Acuerdos Marco de Precios, una ventaja a la que han tenido acceso las entidades públicas a nivel nacional es la realización de los estudios

de mercado directamente por CCE a partir de los consecutivos procesos de selección para la configuración de los Acuerdos, que permiten la estimación de los precios techo a partir de los cuales se genera la dinámica de las ofertas para los proponentes autorizados. Esto ha simplificado la etapa precontractual de manera significativa, ya que las entidades compradoras al momento colocar sus solicitudes de ordenes de compra (RFC) únicamente manipulan cantidades, y éstas se tasan a los precios de mercado ya determinados por CCE para cada Acuerdo.

La experiencia de los 6.320 procesos analizados por CCE a nivel nacional, sin duda permitiría un ejercicio similar, y es la construcción de *precios unitarios techo* que, retroalimentados con la experiencia de la adjudicación de procesos con pliegos tipo total o parcialmente adoptados en 1.109 entidades a nivel nacional, permitiría simplificar la construcción de precios unitarios (APU) regionales diferenciados, que ya hayan absorbido las características puntuales asociadas a las variaciones de precios en cada territorio, y de esta manera, unificar las proyecciones precontractuales de las administraciones locales en la construcción de anexos técnicos para procesos con pliegos tipo. Esto será igualmente aplicable para la estandarización regional de un mínimo en cuanto a requisitos de experiencia, codificación de bienes y servicios y requisitos para la presentación, evaluación o rechazo de las ofertas.

Por último, pero no menos importante, es la necesidad de generar desde CCE, una evaluación sobre la efectividad del instrumento, generando una dimensión regional del proceso. Del análisis realizado por esta entidad, se ha identificado un ahorro (entendido como la diferencia entre el presupuesto oficial y el valor de adjudicación de los procesos) cercano a un billón de pesos a nivel territorial, una diferencia significativa en la cantidad de oferentes habilitados al cierre (en promedio 9 contra 2, si se compara con los procesos que no adoptaron

pliegos tipo) y un reconocimiento de los pliegos tipo del 88% respecto de los procesos adelantados.

No obstante, esta información no permite inferir si los territorios han contratado “mejor” respecto de los procesos tradicionalmente adelantados con pliegos de condiciones propios, si la calidad de las obras contratadas es mayor, si se disminuyeron en algunos territorios los procesos administrativos sancionatorios por presuntos incumplimientos totales o parciales, si se redujeron las modificaciones contractuales entendidas como prórrogas y adiciones sobre los contratos de obra suscritos, o si se evidenciaron mejorías en la ejecución, situaciones que podrían aportar a un análisis significativo sobre el impacto de los pliegos tipo como instrumentos para la legalidad y el desarrollo territorial, más allá de la modificación del procedimiento administrativo para suscribirlos.

CONCLUSIONES.

La contratación pública ha sido concebida como una herramienta para el logro de los fines del Estado, así como de la protección de los principios consagrados en la Constitución. A partir de la expedición del Estatuto General de Contratación con la Ley 80 de 1993, el Legislador previó una serie de mecanismos para garantizar la transparencia, eficiencia, economía administrativa y libre concurrencia en la contratación, entre otros, a través de las previsiones sobre las modalidades de selección realizadas desde la norma, y en las obligaciones particulares del Ejecutivo para reglamentar los procedimientos aplicables para la contratación de bienes y servicios en el territorio nacional.

Dada la connotación de la contratación pública como proceso asignador de recursos, históricamente se ha requerido de gran cantidad de esfuerzos institucionales para implementar

normas, controles y lineamientos en aras de evitar la socavación del presupuesto público por efecto de la corrupción.

Este fenómeno en cuanto a la contratación pública respecta, ha consolidado malas prácticas desde la etapa precontractual, con la construcción de los estudios y documentos previos a la apertura de los procesos de selección donde se migran a los pliegos de condiciones, requisitos habilitantes jurídicos y técnicos de difícil cumplimiento en condiciones de plena competencia o libre concurrencia, direccionando las convocatorias hacia oferentes específicos, situación que ha conllevado a la materialización de crecientes delitos contra la administración pública.

Dado que la corrupción es un fenómeno global, algunos organismos multilaterales (tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial) han recomendado a los gobiernos implementar medidas para minimizar los riesgos asociados a la corrupción en los procesos de contratación pública que, como fenómeno político, social y económico, ha demostrado en diferentes contextos su susceptibilidad al direccionamiento, a la selección no objetiva y a la apropiación indebida de los recursos públicos.

Es en este contexto que surgieron los pliegos tipo, adoptados en el ordenamiento jurídico colombiano mediante las Leyes 1882 de 2018 y 2022 de 2020, como un mecanismo para estandarizar las condiciones de selección en procesos de infraestructura de transporte, saneamiento básico, Cultura, recreación y deporte, Educación y Salud. Desde su confección, fue establecida la obligatoriedad del uso de estos instrumentos para la totalidad de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación. Ya desde 2019, con la entrada en vigor de las

especificaciones elaboradas por CCE para los pliegos tipo en los procesos de selección mencionados, es necesario acotar algunas discrepancias presentadas desde entonces.

En primer lugar, los pliegos tipo no produjeron una vulneración al principio de autonomía territorial, pues según el razonamiento realizado por la Corte Constitucional (2020) la facultad de autogobernarse que ostentan los entes territoriales en virtud de la Constitución Política de 1991, no los abstrae de la responsabilidad de acatar las directrices nacionales que son impuestas por el Legislador y por ende, en la reglamentación inherente a los preceptos legales que los gobiernen. Esta precisión es importante, toda vez que no podrá ser potestativo de los gobernantes locales no dar aplicación a los Estatutos Generales de Contratación y Presupuesto.

En segundo lugar, los pliegos tipo aún no tienen una cobertura superior a la que les confirieron las leyes 1882 de 2018 y 2022 de 2020, es decir, fundamentalmente procesos de infraestructura social y de transporte, razón por la cual su espectro aún es limitado y los territorios aún pueden establecer sus parámetros de selección objetiva sobre los demás procesos de contratación que requieran adelantar para el cumplimiento de sus funciones.

En tercer lugar, las disposiciones normativas vigentes aún permiten adoptar los pliegos tipo de manera parcial, pues las condiciones formuladas bajo el estándar difícilmente tendrán un aplicación taxativa en la totalidad de los territorios del país aún para procesos del mismo tipo (por ejemplo, infraestructura), razón por la cual los territorios han contextualizado o adaptado a su realidad particular, condiciones endógenas e inclusive variables geográficas, las disposiciones de selección de los pliegos tipo. Es aquí donde radica un importante asunto para reflexión: según la información empleada en la presente investigación, y para el caso concreto de los pliegos tipo de infraestructura de transporte, en el 52% de los procesos de selección, los pliegos tipo fueron adoptados de manera parcial, lo cual si bien demuestra un acatamiento de la norma por parte de

los territorios, también expone una situación estructural sobre la dificultad de estandarizar en un contexto absoluto, los factores de selección de contratistas a nivel nacional. Esta situación, además advierte un riesgo de ineffectividad del instrumento en el sentido que, unos pliegos tipo ampliamente modificados en principio, por la necesidad de hacerlos sensatos frente a las particularidades locales, se constituyen en un instrumento potencialmente manipulado para direccionar procesos de selección, aún al amparo de pliegos tipo.

Colombia es un territorio geográfica, cultural, económica y socialmente diverso, y por ende, así también lo es la escala para la atención a sus necesidades en términos de infraestructura. Desde territorios ampliamente conectados, hasta rincones que requieren transporte multimodal, las estructuras de oferta, costos y suficiencia de factores de producción son ampliamente heterogéneas, y es aquí donde los pliegos tipo han adolecido de la contextualización necesaria según los niveles de desarrollo, conectividad o proximidad de los territorios frente a los centros de generación y producción de insumos, o de formación de mano de obra básica y especializada, para proporcionar una respuesta efectiva en materia de simplificación de procesos de selección.

Estas condiciones disímiles, configuran sin duda, una oportunidad para la transformación de los pliegos tipo, de un estándar centralizado de difícil cumplimiento en condiciones absolutas, a un instrumento de agregación regional, que subdivida las características de configuración de la oferta desde los requisitos habilitantes y técnicos en consideración con las condiciones particulares de los territorios, agrupándolos por variables comunes tales como la accesibilidad geográfica, el presupuesto oficial, los requerimientos de conectividad física y la disponibilidad de factores para la atención de sus necesidades.

Para lo anterior, fueron planteadas algunas perspectivas que retoman situaciones que han sido objeto de estandarización exitosa en el país en instrumentos de agregación de demanda, tales como los Acuerdos Marco de Precios en lo referente a estudios del mercado, precios de referencia y determinación de características técnicas uniformes. Se considera entonces que los pliegos tipo bien podrían establecer escalas regionales de agregación según la segmentación geográfica de los territorios o la similitud de los procesos de conectividad que busquen acometer, para lo cual se plantea, habilitar pliegos tipo que permitan convocar procesos de selección para más de un municipio, favoreciendo la simplificación de costos de transporte, movilidad de mano de obra y cobertura del riesgo, entre otros.

Estas consideraciones si bien requerirán de un análisis posterior en materia de factibilidad y relevancia de implementación, facilitarían la usabilidad del instrumento al nivel local, decantando los factores requeridos para su asimilación al evitar la modificación masiva de los pliegos y con ellos, asegurando su congruencia con las necesidades locales en términos de transparencia, libre concurrencia y economía contractual.

REFERENCIAS.

- Arévalo B., J., & Ojeda J., J. (2004). RIESGO MORAL Y CONTRATOS: CIERTA EVIDENCIA EXPERIMENTAL. *Revista de Economía Institucional*, 6(10), 47-69.
- Barreto Ferro, G. (2019). Contratación de la Administración pública a través de contratos administrativos de prestación de servicios: Límite, exceso y realidad de aplicación en Colombia. En C. Blanco Alvarado (Ed.), *La responsabilidad constitucional desde el escenario de la actividad administrativa* (1.^a ed., pp. 11-36). Ediciones USTA.
- Blanco Alvarado, C. (2020). El contrato de obra pública y el impuesto al valor agregado (IVA). En C. N. Güechá Medina (Ed.), *Reflexiones del sistema jurídico colombiano desde los contratos estatales y la actividad administrativa* (1.^a ed., p. 218). Ediciones USTA.
<https://repository.usta.edu.co/>
- Campos Borja, L. M., Castro Cifuentes, S., Noreña Toro, D. S., & Pérez Agudelo, A. (2019). *Pliegos tipo como instrumento para la transparencia en la contratación estatal en Colombia*.
- Carrillo Torres, L. (2022). *Aproximación a los pliegos tipo de infraestructura de transporte – El pliego tipo de mínima cuantía*. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/34598>
- Castañeda Cantillo, A. E. (2018). La investigación a partir de una mirada sistémica compleja. En J. A. Gómez Arévalo (Ed.), *Desafíos en torno a la Educación y la Pedagogía* (1.^a ed., pp. 247-255). Editorial Grafiboy.
- Cortes Zambrano, S. (2016). El estado, la constitución y la economía de mercado. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 5(1), 118. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2010.0001.04>
- González de Sánchez, C. (2020). *Teoría General del Proceso* (1.^a ed.). Ediciones USTA.
<https://repository.usta.edu.co/>

- Gutiérrez-Flórez, D. (2021). *Retos, conveniencia, limitaciones, eficacia y eficiencia de los pliegos tipo en concordancia con principios de la contratación pública en Colombia.*
- Henaó Hidrón, J. (2015). *El Poder Municipal* (17.^a ed.). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Joya Joya, L. F., & Lanziano Vargas, M. (2019). *Pliegos tipo en la contratación pública.*
- Mantilla Larios, M. (2021). *Libre competencia en materia de contratación estatal en el marco de los pliegos tipo.*
- Melo, B. C. R. (2021). *Contratación estatal: Manual teórico-práctico 4a Edición.* Ediciones de la U.
- Milán Durán, J., Blanco Alvarado, C., & Güechá Medina, C. N. (2017). Los procesos de selección de operadores privados del servicio público de televisión, en torno a la libre competencia. En *Justicia Constitucional Tomo II* (1.^a ed., pp. 199-220). Grupo Editorial Ibáñez.
- Morales Sánchez, D. H., & Moreno Díaz, V. S. (2019). Outsiders y dinámicas de reificación en los procesos de consulta previa. En C. Blanco Alvarado (Ed.), *La responsabilidad constitucional desde el escenario de la actividad administrativa* (1.^a ed., pp. 133-156). Ediciones USTA.
- Peñaloza Chacón, M. M. (2022). *Los pliegos tipo y su aplicación conforme al principio de transparencia en la contratación estatal.*
<http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/41305>
- Santos Gracia, S. (2019). *Eficiencia y eficacia de los pliegos tipo en la contratación estatal colombiana.*

Sierra Castro, J. A., & Obando Currea, T. C. (2020). *Pliegos tipo y autonomía territorial, frente a la contratación estatal del sector público en obras de infraestructura.*

<https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/6237>

Tello, D. C. V. (2021). La Constitución de 1991 y la contratación estatal. Visiones conflictivas y deficiencias en el diseño del Estado. *Estudios de Derecho*, 78(172), Article 172.

<https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a07>

Useche, A., & Fajardo Granada, J. P. (2021). *¿Qué impacto han tenido los pliegos tipo de infraestructura de la ley 1882 de 2018 en la prevención de la corrupción?*

<http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/20600>

Valencia-Tello, D. C., & Karam De Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194. <https://doi.org/10.5294/dika.2014.23.1.7>

Villamizar Flórez, S. N., & López Rodríguez, R. (2021). *Efectividad del sistema de pliegos tipo como garantía del principio de transparencia. Caso de estudio: Municipio de Barichara, Santander.*

JURISPRUDENCIA.

Sentencia C 520/94. Expedientes: D-593 y D-607 (acumulados). (1994, 21 de noviembre) Corte Constitucional. (Hernando Herrera Vergara, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-520-94.htm>

Sentencia 85001-23-31-000-2000-00202-01 (19730) (2012, 15 de febrero). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C.P.).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/100/S3/85001-23-31-000-2000-00202-01\(19730\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/100/S3/85001-23-31-000-2000-00202-01(19730).pdf)

Sentencia 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642). (2013, 24 de Julio). Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Tercera (Enrique Gil Botero, C.P.)

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S3/05001-23-31-000-1998-00833-01\(25642\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S3/05001-23-31-000-1998-00833-01(25642).pdf)

Sentencia 11001-03-24-000-2017-00049-00. (2019, 14 de febrero). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (Oswaldo Giraldo López, C.P.)

https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/jurisprudencia_CPACA/ACTUALIZACION_2019/2017-00049-00.pdf

Sentencia 110010326000201400135 00 (2019, 11 de abril). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A. (María Adriana Marín,

C.P.). <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/219/11001-03-26-000-2014-00135-00.pdf>

Sentencia C 119/20. Expediente: D-12637. (2020, 15 de abril) Corte Constitucional. (Alejandro

Linares Cantillo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-119-20.htm>

NORMAS.

Constitución Política de Colombia. 1991. Senado de La República.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Decreto Ley 4170 de 2011. Presidencia de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

Decreto 342 de 2019. Memoria justificativa. Departamento Nacional de Planeación.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Memoria%20justificativa%20-%20Decreto%20intevectorI%CC%81a%20.pdf>

Ley 80 de 1993. Congreso de La República.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Ley 80 de 1993. Exposición de motivos. Congreso de La República.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7148>

Ley 1150 de 2007. Congreso de La República.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html#5

Ley 1882 de 2018. Congreso de La República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>

Ley 1882 de 2018. Exposición de motivos. Gaceta del Congreso de La República.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2017/gaceta_478.pdf

Ley 2022 de 2020. Congreso de La República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136375>

Resolución 240 de 2020. Colombia Compra Eficiente.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?dt=S&i=105006#6>

PÁGINAS EN LA *WORLD WIDE WEB* (www).

Contaduría General de la Nación (2022). Categorización de Departamentos, distritos y municipios. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

Colombia Compra Eficiente (2023). Documentos tipo.

<https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>

Colombia Compra Eficiente (2023). Tablero de control de documentos tipo.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2VmZjIzN2EtMjgwNi00MWU3LTg4NGUtNDA3N2ExNmVjMWUzIiwidCI6IjdiMDkwNDZlNTI0NTI0NDI0MC04Y2IyLTc5ZDVlM2Q4YzFiZSIsImMiOiR9>

Ministerio de Obras Públicas y Transporte (1992). *Exposición de Motivos 80 de 1993*.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=7148>