

PLIEGOS TIPO COMO INSTRUMENTO PARA LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

Por: LUIS MIGUEL CAMPOS BORJA¹

SOPHIE CASTRO CIFUENTES²

DIANA SOFÍA NOREÑA TORO³

ANDREA PÉREZ AGUDELO⁴

RESUMEN

La implementación de los pliegos tipo en Colombia se ha constituido en la alternativa normativa que el gobierno nacional ha encontrado para hacer frente a la corrupción en la contratación pública. El presente artículo analítico-reflexivo aborda el contexto jurídico que rodea la decisión del gobierno nacional, enmarcada en el Decreto 342, que entro en vigencia a partir del 1° de abril de 2019, y que tiene como objetivo central estandarizar los procesos de contratación estatal en el territorio nacional a través de pliegos tipo; igualmente, el análisis contempla un estudio de las posibles implicaciones de su aplicación dentro del contexto de corrupción que ha caracterizado este tipo de adjudicaciones en Colombia.

Palabras clave

Corrupción, Decreto 342 de 2019, pliegos tipo, licitación pública.

¹ Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: luismiguelcamposb@hotmail.com

² Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: sophie0110@outlook.es

³ Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: dianasofianorena@hotmail.com

⁴ Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: anpeagut@gmail.com

ABSTRACT

The implementation of the standard documents in Colombia has become the normative alternative that the national government has found to deal with corruption in public procurement. This analytical - reflective article addresses the legal context surrounding the decision of the national government marked in Decree 342 that came into force as of April 1, 2019 and whose main objective is to standardize the state contracting processes in the territory national through standard documents, likewise, the analysis contemplates an analysis of the possible implications of its application within the context of corruption that has characterized this type of adjudications in Colombia.

Keywords

Corruption, Decree 342 of 2019, Bidding Documents, Public Tender

INTRODUCCIÓN

No es un secreto la falta de transparencia que se presenta en Colombia al momento de tomar decisiones frente a la adjudicación de contratos de orden público, para las diferentes obras que se realizan a nivel estatal, ya sean de orden nacional, departamental o municipal, siendo identificados la asignación a dedo, diseño de pliegos ajustados, sobre valoración de presupuestos, deficiencia en las interventorías, factores cada uno que engrosan otra de las líneas de corrupción que tienen sometido al país en una pandemia.

Tal como lo expresó el procurador General de Nación, Dr. Fernando Carrillo Flórez ante la Organización de las Naciones Unidas ONU (2018), en el 15 aniversario de la adopción de la Convención de la ONU contra la corrupción:

La corrupción es el peor enemigo de la democracia, es el mayor obstáculo contra el desarrollo social, y se ha convertido en el mayor deterioro de los derechos fundamentales de los ciudadanos (...). La corrupción ha afectado los derechos económicos sociales, se ha ensañado con los sectores sociales, con la salud, la educación, la nutrición infantil, con aquellos sectores que carecen de voz y visibilidad (CARRILLO, 2018, párrs. 1, 2).

En este sentido, el presente artículo de tipo reflexivo pretende hacer una aproximación del papel que juegan los pliegos tipo estandarizados en el Decreto 342 de 2019, como instrumentos para la transparencia en la contratación estatal en Colombia y que se plantean como solución, dado que la contratación estatal en el país se ha caracterizado a través de su historia por hechos corruptos en los procesos licitatorios donde el soborno, el sobre costo de contratos, deficiencia en estudio previos que se reflejan en obras de mala calidad, deficientes procesos de interventoría etc., se han convertido en hechos tan naturales por su constante presencia, que ya parecen parte integral de los contratos.

1. DIRECCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS ESTATALES

Un punto de partida para iniciar sería entender que la contratación del Estado no debería tener rasgos diferenciadores a los que se causan en el sector privado; “El Estado” es un demandante más de bienes y servicios que busca oferentes para satisfacer sus necesidades, donde todos aquellos que cumplan con los requerimientos de los bienes y servicios demandados deberían tener las mismas posibilidades de participar y ser elegidos, esto en un panorama de sana competencia, pero la realidad es que cuando se hace referencia a contratos con el Estado, en el imaginario los colombianos solo pueden relacionarlos con hechos puntuales de corrupción, no importa el ámbito donde

estos se ejecuten, ya sean del sector educación, salud o infraestructura, siendo este último uno de los sectores donde los hechos corruptivos han manejado los mayores desfalcos a las arcas del país.

En este sentido haciendo referencia a los delitos conexos a la contratación estatal, JAREÑO (2017) indica que los delitos de mayor presencia son prevaricación (C.P., arts. 433 y 408), delito de negociaciones prohibidas (C.P., art. 409), y no se puede dejar por fuera la existencia de un cohecho o soborno (C.P., art. 413).

Es así que Colombia, de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción (IPC), emitido por TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2018), ubicó al país en el IPC en 36 puntos sobre 100, posicionando el sector público de Colombia en el puesto 99 entre 180 países, pero la situación es más crítica cuando se revisa la percepción dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde ocupa el penúltimo lugar entre 36 países, superando únicamente a México, que presenta un IPC de 28 puntos (CASTILLA, 2019).

Pero ¿Cuáles son los actos de corrupción que le dan tan deshonrosos puestos a Colombia, y que según cifras entregadas por el periódico EL TIEMPO (2018) sugieren que el país pierde cerca de 50 billones de pesos anuales por delitos de corrupción? Enumerarlos generaría una lista interminable, pero sí se puede traer a colación hechos como el carrusel de la contratación en Bogotá, que costó \$2,2 billones, donde, favoreciéndose de sus posiciones como funcionarios públicos el exalcalde de Bogotá, Samuel Moreno y el exsenador Iván Moreno lideraron la asignación irregular de contratos de grandes obras distritales y nacionales.

En el sector salud se recuerda el caso de SALUDCOOP, que costó \$1,4 billones, en cabeza visible del expresidente de la organización, Carlos

Palacino, investigado por millonarios recobros que esta EPS le hacía al Estado, mostrando cómo la corrupción no solo es exclusiva de los entes estatales; la represa de El Guavio, que tuvo un costo de \$15.000 millones ocasionado por el retraso en su terminación y sobrecostos, y no se puede dejar por fuera el escándalo de corrupción más grande del país y de Latinoamérica, ODEBRECH, empresa brasilera que pagó US\$32,5 en sobornos a funcionarios y contratistas en Colombia para que le fuesen asignadas las obras de mayor envergadura en infraestructura (EL TIEMPO, 2018).

Lo anterior solo haciendo referencia a la historia más reciente de Colombia en hechos de corrupción a nivel nacional; otra es la historia que se repite a nivel de departamentos y municipios, donde sería interminable la lista de hechos similares que involucran gobernadores, alcaldes y concejales que, haciendo uso de su carácter de empleados públicos, asignan contratos a dedo a cambio de beneficios económicos.

Ahora bien, esta es la realidad que se tiene en el país, pero en términos legales y jurídicos, ¿qué hace que el sistema de contratación haya sido tan vulnerable a la falta de ética de los funcionarios públicos y empresarios para que hayan convertido los presupuestos del Estado como oportunidad de enriquecimiento fácil?

Al respecto, se parte de que la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) es el acto legislativo que regula los contratos de las entidades estatales, y por la cual se otorga a las entidades estatales y servidores públicos explícitamente la posibilidad de celebrar contratos y ejecutarlos dentro del cumplimiento del objetivo de hacer cumplir la función social del Estado, lo que permite, desde el punto de vista de la libertad que tienen las regiones de priorizar sus necesidades y cumplimiento de los planes de desarrollo, acudir a diferentes maniobras para ajustar los contratos a sus propias necesidades, sin mayores controles de entes centrales

como los ministerios o planeación nacional en la distribución de los presupuestos locales.

Esta libertad y las disposiciones que se contemplan en la Ley 80 de 1993, que son generales para cualquier tipo de contrato, entrega amplias facultades a los servidores públicos para acomodar las licitaciones para que su diseño se ajuste a las necesidades propias en cuanto a la contratación directa y contratación de mínima cuantía.

Para entender las brechas que permiten la permeabilidad de los diferentes artículos de esta Ley, se trae al análisis argumentos críticos como el direccionamiento de los procesos en cuanto a la elaboración de los pliegos frente a la selección de contratantes en el marco de la Ley 80 de 1993, y sus modificaciones, contempladas en la Ley 1150 de 2007, presentan inconsistencia en la definición de eficiencia y transparencia, donde por el aumento de trámites para tratar de tener transparencia en la elección de los contratistas, se sacrificó la eficiencia de la función pública, y por el contrario esto permitió espacios para disminuir el número de oferentes, dando la oportunidad de acomodar licitaciones con un único oferente.

Cabe destacar que cada reforma a la ley de contratación se origina sobre la base de poner correctivos a la corrupción, más que pensar en la eficiencia de la función administrativa pública, siempre en aras de recuperar la confianza de los ciudadanos que ven cómo sus impuestos van a manos de funcionarios públicos y empresarios corruptos, en lugar de ser invertidos en forma eficiente en obras y servicios que mejoren la calidad de vida de la población colombiana.

Es así como se han diseñado diferentes mecanismos de filtración para la asignación de los contratos, entre los que se destacan la creación del Portal Único de Contratación Estatal, y el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), herramientas que llevan inmerso el objetivo

de aumentar la participación de oferentes y brindar más garantías de transparencia en la adjudicación final de los contratos (PEÑARANDA & GUALDRÓN, 2009).

Ahora bien, retomando el hecho que al 2018 la situación en cuanto a la percepción y disminución de los delitos de corrupción y asignación indebida de contratos a través de licitaciones estatales no mejora, sino que por el contrario el país se ubica en niveles deshonorosos a nivel internacional, y ni qué decir de la percepción al interior, donde el gobierno nacional lanza una nueva propuesta para corregir posiblemente la libertad de los territorios donde estos encuentran con facilidad esquivar los controles del gobierno central, y ahora pretende restringir la elaboración de pliegos licitatorios al libre albedrío de los funcionarios públicos departamentales y municipales, y englobarlos en un esquema unificado de modelos de contratación.

2. ESTANDARIZACIÓN DE PROCESOS LICITATORIOS: PLIEGOS TIPO, UNA SOLUCIÓN REAL

Como se ya se ha indicado, las diferentes modificaciones realizadas al sistema de contratación están orientadas a evitar el deterioro patrimonial del país y disminuir los índices de corrupción como ejes centrales, pero también se debe tener en cuenta que estas modificaciones nacen por otras circunstancias, tales como la presión internacional por parte del organismo Transparencia Internacional, que ante los resultados de los últimos años ha sugerido al gobierno nacional aunar en propuestas para mejorar los indicadores presentados que está poniendo al Estado colombiano en una situación difícil frente a la inversión extranjera y acceso a cooperación internacional.

Es así como se ha solicitado que el país avance en tres frentes:

- i. Establecer cambios fundamentales en cuanto al modelo de contratación y empleo público, proteger denunciantes de corrupción y fortalecer la prevención y sanciones de la corrupción en sectores de alto impacto como la salud, la educación y la infraestructura (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2018).
- ii. Recuperar la legitimidad en el sistema judicial (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2018).
- iii. Hacer reformas normativas técnicamente sólidas, para dar cumplimiento a los retos internacionales que el país ha adquirido (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2018).

En este sentido el gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República el Dr. Iván Duque Márquez, en aras de tener mayor control de los procesos estatales de contratación, un mejor control fiscal, y acabar con los pliegos hechos a la medida, o sastres, como se conocen en la contratación pública, y atender a los requerimientos del organismo Transparencia Internacional en su primer frente, ha considerado que la respuesta es diseñar documentos estándar para la contratación de obras públicas.

De acuerdo al enfoque que da COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2019), pliego tipo es la serie de pliegos que contienen las condiciones para contratos y recomendaciones para ser usados en los procesos de contratación, donde el documento tipo debe adaptarse a las condiciones particulares del Proceso de Contratación Pública a ejecutarse.

En una forma más simple, los pliegos tipo son documentos o formatos únicos para la contratación de obras, en los cuales se unifican los parámetros obligatorios para todas las entidades estatales, que buscan aumentar el número de oferentes, disminuyendo y haciendo más fácil los trámites de contratación estatal, reducir tiempos de preparación de ofertas y procesos, establecer en forma clara los términos para que sean de conocimiento global

en el territorio nacional, y por otro lado, evitar el direccionamiento en la adjudicación de contratos (PÉREZ, 2018). Para lograr una mejor comprensión de esta decisión del gobierno nacional, a continuación, se aborda el contexto de esta.

Se estima que en Colombia el 80% de los contratos que realizan las alcaldías y gobernaciones se entrega a dedo, es decir, de forma directa o en licitaciones “amañadas” en las que participa un solo oferente.

En este sentido, MARTÍNEZ & RAMÍREZ (2006) precisan que la corrupción es un fenómeno generalizado en las diferentes actividades del Estado, y que están soportadas desde los procesos de la planeación, presupuesto, gestión de recursos humanos, administración de recursos físicos y control Fiscal, donde se evidencia la falta de ética y moral de la función pública por este fenómeno. Sin embargo, es en la contratación estatal donde siempre se ha detectado con mayor fuerza las prácticas indebidas del manejo del recurso público.

Ante estos hechos se debe tener en cuenta que un alto volumen de los recursos del presupuesto del Estado colombiano están direccionados a dos grandes rubros: gastos de funcionamiento, y los que corresponden a los de inversión, que en su mayoría son asignados a través de las contrataciones públicas, lo que representa un panorama propicio para diferentes sectores de la economía nacional, que ven en estas líneas de negocio una oportunidad de participación, pero igualmente es un espacio propicio para los corruptos que se presentan no solo en el sector público, sino también en el sector privado, que en los últimos años han tenido un protagonismo importante en diferentes escándalos.

Ante este panorama, la estandarización de los procesos de contratación en todo el territorio nacional pareciera ser una alternativa de reducción a la filtración de los recursos públicos que se pierden en las contrataciones que

debe realizar el Estado para dar cumplimiento a las diferentes inversiones que este debe realizar en beneficio de la sociedad colombiana, a través de la implementación de los pliego tipo que deben ser implementados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), que incluye alcaldías y gobernaciones, y los que deberán ser desarrollados e implementados por la Agencia Nacional de Contratación Pública y Colombia Compra Eficiente, en coordinación con Planeación y el Ministerio de Transporte.

Este hecho se puede considerar un avance importante para ordenar la contratación pública, si se piensa que su finalidad es proteger el patrimonio público, defender los derechos colectivos e incentivar una sana competencia. Además, se generan espacios de mayor garantía para que los procesos de licitación sean más transparentes y los contratos sean adjudicados a los contratistas más idóneos, pero se deben hacer una serie de consideraciones ante este proceso que se inicia en el país, siendo una de ellas el dilema que se ha venido presentado frente a que estandarizar los pliegos de condiciones sobre los cuales se abre una licitación pública, contradice el principio de autonomía regional de las entidades territoriales.

La discusión anterior tiene su origen en el año 2018, con la Ley 188,2 que realizó las primeras modificaciones en los pliegos tipo en Colombia, las cuales se centraron en tres ejes: contratación, infraestructura y Alianzas Público Privadas (conocidas como APP), que buscan, según JARAMILLO (2018), una mayor participación y transparencia, y un nivel alto de competitividad, lo cual reduce las posibilidades de que los entes, como alcaldías y gobernaciones, direccionen las licitaciones de forma preferencial, y además se busca la estructuración de pliegos, que tendría éxito si se logra la estructuración de los pliegos tipo por parte de las autoridades que conocen los temas específicos de contratación, en este caso desde el orden nacional y no por parte de los contratistas que tengan interés en participar en los contratos.

Es así como para el caso concreto de análisis, en cuanto a pliegos tipo de infraestructura de transporte, sería el Ministerio de Transportes, como cabeza del sector, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) o INVÍAS, quienes determinarán las pautas desde lo técnico.

Colombia Compra Eficiente determinará qué componentes deberán integrarse desde lo financiero, y así se le dará a los municipios y departamentos una guía de lo que deben incluir dentro de sus procesos contractuales de obra (CÁMARA DE COMERCIO DE LA INFRAESTRUCTURA, 2017). En este contexto, la polémica planteada frente a quién regulará los pliegos tipo se convertirá en una discusión de carácter político, porque afecta seguramente los intereses particulares de grupos políticos dominantes en los territorios que han aumentado sus patrimonios o emporios del sector privado.

Desde la practicidad, al hacer la revisión de la aplicación de la estandarización de pliegos tipo, no se evidencia una reducción de la autonomía regional por parte de los gobernadores o alcaldes, ya que solo se está haciendo inferencia en la estandarización de los pliegos a nivel nacional, y no al proceso de contratación, y tampoco se ha enfatizado en la planificación del gasto público en cuanto a las inversiones que deben hacer o si se afecta la priorización de sus proyectos locales.

Pero no se puede dejar de lado apreciaciones importantes hechas por autores que encuentran que la estandarización de los procesos de licitación, a través de pliegos tipo, no contempla las realidades de las diferentes regiones del país, donde no se puede generalizar el acceso al conocimiento y la tecnología de igual forma para todos, ya que existen regiones que no podrán cumplir los requisitos exigidos, lo que daría como resultado procesos licitatorios desiertos, y se deberá actuar en este caso como lo determina la Ley:

(...) Si un proceso de contratación es declarado desierto, la entidad que adelante el proceso de selección abreviada deberá respetar las condiciones y requisitos de los documentos tipo. Esto refleja un proceso transparente y respetuoso del principio de selección objetiva, pues pese a la declaratoria de desierto, si la entidad decide adelantar la contratación por medio de la selección abreviada, no podrá cambiar las reglas de juego (GALEANO, 2019, párr. 10).

Así, los participantes tendrán certeza de que las condiciones son aquellas señaladas en los pliegos tipo, disminuyendo las oportunidades de acciones de corrupción.

Otro de los puntos de análisis es que realmente no se ve claramente establecido en el contenido de los diferentes pliegos tipo cómo se lograra la promoción de empresas y personas de los diferentes departamentos o municipios, y de esta forma incentivar desarrollos locales, que es uno de los puntos que se han destacado por el gobierno nacional al momento de establecer los beneficios que traería consigo la estandarización de los procesos de licitación.

No se observa cómo las economías locales puedan verse favorecidas o impulsadas por disposiciones contenidas en los pliegos tipo estructurados, hecho que es analizado por PÉREZ (2018):

(...) La problemática es previsible y precisamente en detrimento de los intereses regionales donde aquellos pequeños y medianos contratistas del ámbito local, no podrán acceder a los procesos de selección y con ello a los contratos, por no reunir los requisitos que fijó un ente ajeno a la realidad local (párr. 8).

Por último, al revisar el propósito central de los documentos tipo, que es asegurar una mayor transparencia en los procesos de contratación de obras públicas en el sector transporte, y garantizar la pluralidad de los participantes en las convocatorias, lo que permitirá contrarrestar procesos de corrupción al interior de ellas, las entidades del Estado deberán tener en cuenta documentos base, anexos, formatos, matrices y formularios, los cuales contienen parámetros obligatorios en lo que tiene que ver con las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, de conformidad con la modalidad de selección y la naturaleza y cuantía de los contratos estatales, lo cual va a permitir mayor claridad sobre las expectativas de cómo se deben presentar las propuestas para los diferentes oferentes (GALEANO, 2019).

En este sentido, se requiere que los procesos sean eficientes y oportunos para evitar que los procesos de ejecución de obras no se detengan por la inexistencia de pliegos tipo actualizados a las realidades regionales, y se tenga que legislar en otros aspectos, esto teniendo en cuenta la ineficiencia que caracteriza los trámites en los entes del Estado.

Para dar cumplimiento a esta alternativa de solución, y poner en funcionamiento su alcance, esta se ha regulado en el Decreto 342 de 2019.

3. DECRETO 342 DE 2019

Este Decreto adoptó los documentos tipo de la licencia pública de la obra que trata el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 (Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública), los cuales fueron elaborados por Colombia Compra Eficiente, en conjunto con entidades estatales y gremios.

Por medio de estos pliegos se pretende fortalecer la compra pública a través del establecimiento de parámetros claros que permitan una contratación

enmarcada en el principio de la transparencia, en cuanto a la asignación del contratista de las obras de infraestructura y de transporte, entregando así un mecanismo para que los procesos de contratación permitan mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Este Decreto adiciona 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 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional), donde el Gobierno Nacional adoptó los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Se entiende por documentos tipo los constituidos por pliegos de condiciones, en el decreto sus anexos, formatos, matrices, y demás documentos que indiquen las condiciones de escogencia y ejecución de contratos de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública. Dentro de estas condiciones se encuentran los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia.

En concordancia con el artículo 2º del Decreto-Ley 4170 de 2011, el Decreto 342 de 2019 señala que la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte, serán los encargados de desarrollar e implementar los Documentos Tipo, y estas entidades se someten a lo establecido en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, están subordinadas a lo preceptuado en la ley y en la Constitución, y son una manifestación de la potestad reglamentaria de orden técnico que poseen algunas autoridades, en virtud de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico.

De acuerdo a CONTRATACIÓN EN LÍNEA (2019), para el proceso de adopción de las documentaciones tipo, establecidas en el Decreto 342, los pliegos se deben ajustar al objeto del tipo de contratación, lo que implica que cada proceso de contratación deberá tener objetos diferenciales, lo que prevé un alto nivel de complejidad de los mismos y gran cantidad de involucrados al momento de hacer estos.

El desarrollo de estos a nivel de contratación en Colombia se realizará por etapas, siendo la primera de ellas la estructuración de los documentos para la contratación de la licitación de la obra pública en el sector transporte, que busca disminuir la posibilidad de colusión⁵ en los procesos de las obras públicas, el establecimiento de varias formas de evaluación económica, e incentivar la libre competencia, y de esta manera tener mayor participación de los proponentes en las licitaciones (Contratación en linea.co, 2019).

De acuerdo con lo establecido en el Decreto, se identifican 5 anexos, 9 formatos, 3 matrices y un formulario contenidos en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Lista de anexos, formatos, matrices y formularios

Documentos	Tipo
Anexos	Anexo 1 – Anexo Técnico Anexo 2 – Cronograma Anexo 3 – Glosario Anexo 4 – Pacto de Transparencia Anexo 5 – Minuta del Contrato
Formatos	Formato 1 – Carta de presentación de la oferta Formato 2 – Conformación de proponente plural (Formato 2A - Consorcios) (Formato 2B - UT)

⁵ Convenio a través del cual se pretende alcanzar cierto provecho a costa de un tercero, valiéndose de medios fraudulentos.

Documentos	Tipo
	Formato 3 – Experiencia
	Formato 4 – Capacidad financiera y organizacional para extranjeros
	Formato 5 – Capacidad residual
	Formato 6 – Pagos de seguridad social y aportes legales
	Formato 7 – Factor de calidad (Formato 7A - Programa de Gerencia de Proyectos) (Formato 7B - Disponibilidad y condiciones funcionales de la maquinaria de obra) (Formato 7C - Plan de Calidad)
	Formato 8 – Vinculación de personas con discapacidad
	Formato 9 – Puntaje de Industria Nacional
Matrices	Matriz 1 – Experiencia
	Matriz 2 – Indicadores financieros y organizacionales
	Matriz 3 – Riesgos
Formularios	Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial

Fuente: elaboración propia

En este contexto, explícito en el Decreto 342 de 2019, se deja claro que el contenido de los documentos tipo será revisado periódicamente, con el fin de adaptarlos a la realidad de la contratación del país, lo que significa que Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, deberán realizar actualización de componentes técnicos y económicos, de tal manera que los participantes puedan apostar por productos y precios reales y competitivos, así como tener la certeza de que la adjudicación quedará en manos de los contratistas más idóneos, pero esta medida constituye un medio para combatir la colusión, actividad a través de la cual las empresas conspiran entre sí para aumentar los precios o disminuir la calidad de bienes y servicios que van a ser adquiridos por la entidad pública mediante un proceso de licitación, en vez de competir legítimamente unas con otras.

La implementación de los pliegos tipo no afecta la forma en la que las regiones determinan el gasto de sus recursos; esa autonomía, que está determinada en la Constitución (1991) en sus artículos 306 y 307, y por la Corte Constitucional (1995), se mantiene totalmente independiente. Por el contrario, una aplicación correcta del Decreto 342 de 2019 permitiría mejorar indicadores, como que el 87% de los procesos licitatorios del año 2016 mostraron únicas ofertas en los municipios, mientras en los departamentos el 71% corrió con idéntica suerte (CÁMARA DE COMERCIO DE LA INFRAESTRUCTURA, 2017).

Por último, se hace énfasis que los pliego tipo, bajo el Decreto 342 de 2019, se estableció solamente para la escogencia de contratista en obra pública, interventoría y consultoría, y dejó a discrecionalidad del Gobierno Nacional la elaboración de pliegos para otros tipos contractuales que considere necesarios. Además, excluyó a las entidades públicas exceptuadas de dar aplicación al EGCP (LEGIS, 2019)

REFLEXIONES

Al revisar el contexto de estandarización de pliegos tipo como la nueva alternativa de solución dada por el gobierno nacional para hacer frente a la corrupción que se presenta en los procesos de contratación con el Estado, al momento de requerir oferentes para cubrir sus necesidades de servicios o adquisición de bienes para dar cumplimiento a la reinversión del presupuesto del Estado en beneficio social que mejore la calidad de vida del colombiano, se hacen diferentes planteamientos:

Desde un aspecto jurídico esta iniciativa se constituye en un mecanismo más que se suma a los ya implementados desde la Ley 80 de 1993, que se han venido estableciendo a través de diferentes modificaciones legales, y que solo se han enfatizado en aspectos de forma en cuanto a organizar el proceso

administrativo de la contratación, bajo la premisa de lograr mayor transparencia en la adjudicación de los contratos. No se entiende cómo es que solo con unificar los modelos de los contratos para todo el territorio nacional se logrará evitar la discrecionalidad de los departamentos y municipios, en los cuales, generalmente, solo un oferente participa en los procesos de selección de contratistas.

Desde esta especialización lo que se vislumbra es que con las necesidades tan puntuales que tienen las diferentes regiones del país, y la diferencia del manejo de presupuestos, lo que se pueda llegar a pensar es que los contratos licitatorios no cambiarán en su esencia, y un ejemplo es llegar a pensar que la contratación de obras de infraestructura para mantenimiento de carreteras en el bajo Cauca, y el mismo servicio se requiera en la ciudad de Pereira, pueda tener el mismo nivel de experiencia, conocimiento de los contratistas, y a su vez que la escala de valoración de la obra cumpla con los mismos niveles presupuestales, así sean los mismos kilómetros; con este ejemplo simple tal vez se puede proyectar el nivel de complejidad que se generará en la implementación y los espacios de controversia que se propiciarán a nivel de regiones, y sin temor a equivocaciones la presencia de fuerzas políticas interviniendo en favor de pliegos estandarizados, pero específicos, para cada obra, lo que conllevará a reconocer que pueden suceder dos cosas: una, que los pliegos para las obras sean tan especiales y específicos que se diseñen pensando en contratistas específicos, o que los contratistas que cumplan los requisitos para ejecutar la obra o prestar el servicio no quieran ser parte del juego de pago de sobornos, por considerar que esto disminuye sus utilidades, o se vea obligado a afectar la calidad de la obra para suplir este rubro y más bien decidan no participar, conllevando a un proceso licitatorio sin oferentes, u oferentes puntuales y únicos en cada región.

Igualmente, la implementación de pliegos tipo no es una condición de obligatoriedad en todos los estamentos del Estado, lo que deja un amplio

margen para que la contratación en sectores tan importantes como la salud y la educación conserven sus hábitos, o más bien malos hábitos de contratación.

Entonces, si la solución a la corrupción y desvíos de fondos del Estado por medio de contratos no es la creación de instrumentos jurídicos como leyes y normativas de carácter impositivo, como lo ha demostrado la historia con tantas reformas a la ley de contratación estatal, es claro que el problema a la corrupción no se soluciona con mejoramiento de procesos como en las empresas del sector privado; acá como en muchos países del mundo el problema no es omisiones en el proceso; el problema radica en las personas, que han perdido el sentido de los valores como la honradez, honestidad, ética, que parece tuviera una relación proporcionalmente directa con el estatus de cargo público o relación contractual con el Estado, cuando se combina el sector privado.

Entonces la pregunta es: ¿Se encuentra en manos del Estado la solución al problema de la corrupción en Colombia?

Posiblemente no, como se ha planteado haciendo referencia a que la solución se está buscando en los procesos y controles a través de mecanismos jurídicos impositivos; la solución podría venir del Estado en la medida que la **educación** se transformara, y desde la primera infancia se forjaran los valores perdidos, como compromiso con el país, pero es claro que si esto pasara el cambio se vería venir para generaciones muy futuras, por que el ahora y el futuro próximo de Colombia, en términos de corrupción es gris, y para expresarlo en términos coloquiales, solo una devastadora epidemia permitiría acabar con la clase política corrupta del país, y soñar con una nueva generación que seguramente existe de mejores funcionarios públicos.

De forma concluyente se puede decir que la solución a la corrupción que se presenta en la contratación estatal de Colombia no se encuentra en los

ámbitos jurídicos y legales; la solución está en el cambio de actitud de las personas, tanto en las que incurren en el delito como en aquellas que conociendo los hechos hacen caso omiso de ellos y permiten el deterioro del país en perjuicio del bienestar social del país, y el cumplimiento del objetivo del Estado.

La corrupción no es exclusiva de los servidores público; la corrupción es un delito colectivo donde participamos todos cuando somos indiferentes.

BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA DE COMERCIO DE LA INFRAESTRUCTURA (2017). *Resultados del observatorio de contratación año 2016*. Disponible en: <https://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/ObservatorioContratacion/Resultados%20Observatorio%20Contratacion%20-2016-.pdf>

CASTILLA, J. (2019). *Percepción de corrupción en Colombia es la tercera más alta en toda la región*. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/percepcion-de-corrupcion-en-colombia-es-la-segunda-mas-baja-en-toda-la-region-2821580>

Contratación en línea.co. (2019). *Documentos tipo de entrada en vigencia a partir de hoy 1° de abril de 2019*. Disponible en: <http://www.contratacionenlinea.co/>

EL TIEMPO (2018). *Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos*. Disponible en:

<https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678>

GALEANO, A. (2019). *¿En qué quedaron los pliegos tipo?* Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/en-que-quedaron-los-pliergos-tipo>

JARAMILLO, C. (2018). *Los pliegos tipo adoptados por la Ley 1882 de 2018.* Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/los-pliergos-tipo-adoptados-por-la-ley-1882-de-2018-2716829>

JAREÑO, Á. (2017). "Conductas delictivas en materia de contratación pública". En: *Rev. Internacional Transparencia e integridad* (5). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=26128>

MARTÍNEZ, E. & RAMÍREZ, J. (2006). "La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo". En: *Rev. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. 8(15). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001512>

PEÑARANDA, L. & GUALDRÓN, J. (2009). *Análisis de las modificaciones de la Ley 80 en la contratación estatal.* Disponible en: https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/678/digital_18471.pdf

PÉREZ, C. (2018). *Los pliegos tipo, la "nueva" selección objetiva y otros aspectos de la reforma 1882.* Disponible en: <http://www.occp.co/los-pliergos-tipo-la-%E2%80%9Cnueva%E2%80%9D-selecci%C3%B3n-objetiva-y-otros-aspectos-de-la-reforma-1882>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019). Decreto 342. Bogotá: Imprenta Nacional.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2018). *Resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2018*. Disponible en:
<https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/01/29074241/Resultados-del-Índice-de-Percepción-de-Corrupción-2018.pdf>