



## Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia](#).

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezclar, transformar y construir a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente.

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia



---

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

# **Retos, conveniencia, limitaciones, eficacia y eficiencia de los pliegos tipo en concordancia con principios de la contratación pública en Colombia<sup>1</sup>**

## **Challenges, convenience, limitations, effectiveness, and efficiency of standard bidding documents in accordance with the principles of public contracting in Colombia**

**Diego Gutiérrez Flórez<sup>2</sup>**

### **Resumen**

Los pliegos tipo de condiciones son documentos estandarizados a través de los cuales se fijan las condiciones y requisitos de orden jurídico, técnico y económico que deben acreditar los oferentes interesados en participar en los procesos de contratación que adelantan las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública. La adopción de los pliegos tipo en los procesos de contratación, tiene como objetivo; fomentar la transparencia e incentivar la pluralidad de oferentes, garantizando que los requisitos fijados por las entidades estatales para participar en los proceso selección, no favorezcan a un único oferente, sin embargo, aunque su finalidad es acabar con las prácticas corruptas que permean la contratación, es importante advertir que dichos pliegos deben guardar concordancia y fidelidad con los principios de la contratación pública en Colombia, y para ello se hace necesario estudiar y reflexionar sobre su contenido, conveniencia, eficacia y eficiencia.

**Palabras claves:** Contratación; Pliegos Tipo; Eficacia, Eficiencia; Conveniencia; Principios; Selección Objetiva; Transparencia; Economía; Libertad de Concurrencia.

---

1. Artículo de reflexión presentado como requisito de grado para optar por el título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la dirección del doctor Harold Alexander Alarcón Quiroga, docente titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, 2021

<sup>2</sup> Estudiante de la facultad de derecho, identificado con código estudiantil número 2111205 y correo electrónico dgutierrez05@ucatolica.edu.co

## **Abstract**

Tender and bidding specifications are standardized documents in which the conditions and requirements of a legal, technical and economic nature are set and must be accredited by bidders interested in participating in tendering processes carried out by entities subject to the General Statute of Public Procurement. The implementation of the standard specifications in the contracting processes, aims at promoting transparency and encourage the plurality of bidders, ensuring that the requirements set by state entities to participate in the selection process, do not favor a single bidder, However, although its purpose is to put an end to the corrupt practices that flood tendering, it is important to note that said specifications must be consistent and faithful to the principles of public procurement in Colombia, and so, it is necessary to study and reflect on their content , convenience, effectiveness and efficiency.

## **Keywords:**

Hiring; Standard Sheets; Effectiveness, Efficiency; Convenience; Beginning; Objective Selection; Transparency; Economy; Freedom of Concurrenc.

## **Sumario:**

Introducción. 1. Evolución de la contratación pública y la incorporación de los pliegos tipo en Colombia. 2. Eficacia y eficiencia de los pliegos tipo. 3. Contenido y Alcance de los pliegos tipo. 4. De los principios de selección objetiva, transparencia, economía, libertad de concurrencia en relación con los pliegos tipo. 5. Limitaciones de los pliegos tipo en relación con principios de la contratación pública. 6. Conveniencia y retos de los pliegos tipo en los procesos de selección. Conclusiones. Referencias.

## **Introducción.**

La implementación de los pliegos tipo en los procesos de contratación tiene como propósito parametrizar las condiciones que deben cumplir las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública en relación con las reglas para la presentación de las ofertas, acreditación de condiciones jurídicas, técnicas, económicas, métodos de ponderación, evaluación, adjudicación y requisitos formales en pro de la eliminación de prácticas corruptas y de colusión.

En los procesos de contratación se han encontrado varias prácticas de corrupción en relación con la escogencia de los oferentes, pero sin duda alguna, una de las que más llama la atención es la adecuación de las condiciones y los requisitos al interior de los pliegos de condiciones, pues se evidencia que estos, son hechos a la medida de un único oferente (Martínez y Ramírez, 2006.)

Los pliegos de condiciones son diseñados para establecer unos requisitos particulares, como por ejemplo la experiencia acreditada, la capacidad económica, o requisitos técnicos, se estructuran a la conveniencia del proponente que quiere resultar favorecido y buscando en todo caso, que ningún otro oferente puede acreditar tales requisitos, de ahí, que a estos pliegos se les haya denominado popularmente “pliegos sastre”

Aunque se han introducido diferentes mecanismos y normas que impidan la colusión y en general las prácticas corruptas que afectan los procesos de selección, con ayuda de nuevas tecnologías como el Sistema electrónico de contratación pública – SECOP, (Betancourt, 2018.) lo cierto es que a pesar del uso de estas herramientas, persisten maneras de direccionar los procesos de contratación a oferentes únicos.

Como se ha advertido, Colombia tiene un reto importante frente esta mala práctica y debe adoptar cambios en la forma como realiza los procesos de contratación (Corporación Transparencia por Colombia, 2004) y para ello, es indispensable el compromiso del Gobierno Nacional, los organismos de control, pero sin duda ser debe fortalecer el desarrollo normativo.

Para hacer frente a este fenómeno, a partir de la expedición de la Ley 1882 de 2018<sup>3</sup> que adoptaron los documentos tipo para procesos de selección de obras públicas, interventoría, consultoría de estudios y diseños para obras públicas, sin embargo, a raíz de la consulta anticorrupción realizada en el día 16 de agosto de 2018, donde se establecía la implementación de los pliegos tipo para todos los procesos de contratación que adelantaran las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública, y aunque dicha consulta no alcanzó el número de votos necesarios para su aprobación, la iniciativa que pretendía eliminar los denominados “pliegos saastre” comenzó a ser tramitada en el Congreso, y fue allí, donde después de su debido trámite, se expidió la Ley 2022 de 2020<sup>4</sup> a través de la cual se hizo obligatorio la implementación de los pliegos tipo para todos los procesos de contratación que adelanten las entidades.

Aunque en principio, este artículo reflexivo tiene la intención de decantar los retos, la eficacia, eficiencia, conveniencia y las posibles limitaciones de los documentos tipo en los procesos de selección de contratistas conforme al desarrollo normativo a la fecha y los pronunciamientos jurisprudenciales respectivos, lo cierto, es que la Ley 2022 fue promulgada el día 22 de julio del año 2020 y dispuso en su artículo 1º que la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará para la implementación de los pliegos tipo un cronograma en conjunto con las entidades técnicas especializadas para su incorporación gradual y concertación.

De la implementación paulatina de los pliegos tipo de acuerdo con la Ley 2022 de 2020, ha resultado hasta ahora, la incorporación de estos documentos para los procesos de contratación de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y de acuerdo con la resolución 269 de 2020 a partir del 01 de febrero del año 2021 para los procesos de selección de gestión catastral con enfoque multipropósito, razón por la cual, se aclara que el objetivo de estudio del presente artículo en consideración a que busca identificar la eficacia y eficiencia, dada la reciente incorporación de los pliegos tipo de los ya mencionados procesos de selección, no permite con certeza establecer estos criterios, razón por la cual, se examinará de manera preferente lo inicialmente dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1882

---

<sup>3</sup> Ley 1882 de 2018, Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Ley 2022 de 2020, por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

de 2019, teniendo en cuenta que hay diversa información que permite su estudio y análisis, y que además sirve para establecer los retos, conveniencia y limitaciones que tendrá la Ley 2022 de 2020 para el uso de dichos pliegos a todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública.

Sin duda, esta herramienta tiene como propósito fomentar buenas prácticas a la hora de realizar procesos de contratación para cumplir con los fines del Estado, y eliminar las prácticas corruptas que se han evidenciado, sin embargo, su implementación representa un desafío tanto para la entidades del estatales que deben hacer uso obligatorio de estos documentos estandarizados, como para los interesados en presentarse en las convocatorias públicas, pues si bien, los pliegos tipo tienen entre otros, el propósito de garantizar la transparencia y la selección objetiva, estos, deben guardar absoluta relación y fidelidad a los postulados constitucionales y los principios que rigen la contratación pública en Colombia.

Como antecede en la parte introductoria de este artículo, y los argumentos presentados, he considerado pertinente formular como pregunta de investigación jurídica la siguiente: ¿Los pliegos tipo en los procesos de contratación son acordes a los principios de selección objetiva, transparencia, economía, libertad de concurrencia, y cuáles son los retos y limitaciones que presenta su implementación?

Para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, se parte del mismo propósito para el que fueron creados los pliegos tipo, determinado su eficacia y eficiencia frente a su finalidad, sin perder de vista cual es el contenido y alcance de estos documentos estándar, y así poder establecer si guardan estricta relación con los principios de la contratación pública o cuales pueden ser las limitaciones que supone su implementación.

Una vez definido lo anterior, se hará una reflexión de la conveniencia y los retos que representa para las entidades encargadas de su estructuración, tales, como la Agencia Nacional de Contratación Pública: Colombia Compra Eficiente, las entidades del Estado y los oferentes.

Para el propósito anterior, el tipo de investigación será descriptiva, al procurar especificar las posturas de doctrinantes que sostienen, por un lado, que los pliegos tipo en los procesos de selección contribuyen al principio de transparencia y reducen la corrupción, o si,

por el contrario, transgreden principios de la contratación pública que se estudian y se enuncian en este documento.

La metodología es cualitativa, porque a través de la recolección y análisis de datos (Agudelo,2018.), se realiza una investigación de doctrinantes que confrontaran estas dos posiciones, teniendo en cuenta los conceptos emitidos por la entidad pública competente en el tema que es Colombia Compra Eficiente, y el método empleado, es la dogmática jurídica, pues se pretende resolver un problema jurídico a través del análisis de diferentes fuentes del derecho.

La investigación aporta al debate y a la discusión académica y jurídica sobre la pertinencia para el uso de documentos estandarizados en los procesos de contratación que adelantan las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública, contrastando los beneficios de los llamados pliegos tipo en concordancia con los principios de selección objetiva, transparencia, economía y libertad de concurrencia, frente a las posibles limitaciones y retos que presenta su implementación para reflexionar y proponer soluciones acordes que ayuden a alcanzar el objetivo para el que fueron creados.

## **1. Evolución de la contratación pública y la incorporación de los pliegos tipo en Colombia.**

La evolución de la contratación pública en Colombia ha estado antecedida por importantes desarrollos normativos como la Ley 65 de 1915, a través de la cual se reformó el Código Fiscal, abriendo paso para que empresas dedicadas a la fabricación de documentos (estampillas y billetes) pudieran concurrir a la participación en licitaciones para proveer estos materiales al Estado. Más adelante, la Ley 61 de 1921 estableció la obligatoriedad para que a través de licitación se adquirieran bienes para satisfacer las necesidades del Estado.

Entre los años 1931 y 1966 se desarrollaron varios tipos de contratos (suministro, obra pública, empréstito e inter administrativos), pero solo hasta la expedición del Decreto-Ley 150 de 1976 y la Ley 222 de 1983 se dio protagonismo a la licitación pública como requisito para contratar con el Estado, involucrando una serie de condiciones, tales como garantías, registro presupuestal y otra serie de prerrogativas para cumplir con dicha finalidad.

Con la llegada de la Constitución Política en el año de 1991, el Estado Colombiano ha dado mayor protagonismo al sector privado para que suministre los bienes y servicios para satisfacer la necesidad y de manera cumplir con los fines del Estado, propósito que está orientado por la contratación estatal, cuyo fin es regular estos procedimientos para la celebración del contrato. (Bahamon, 2018).

La incorporación del Estatuto General de la Contratación Pública desarrollado por la Ley 80 de 1993, se dio como respuesta a los precedentes normativos que buscaban regular la actividad contractual con el Estado, en especial el Decreto- Ley 150 de 1976, que fue expedido por el Gobierno Nacional, quien en uso de sus facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 28 de 1974, reguló aspectos del contrato estatal, pero dejó algunos vacíos normativos en relación a la clasificación de dichos contratos, sin embargo, estos vacíos trataron de ser subsanados mediante la Ley 222 de 1983, que dispuso la forma y modalidad de selección de los contratistas, y estableció la clasificación de acuerdo al tipo de contrato.

Hasta la expedición de la Ley 80 de 1993, la actividad contractual había sido regulada en su mayoría por decretos y leyes expedidos por el Gobierno Nacional a través de facultades extraordinarias, pero que no se unificaba en un mismo cuerpo normativo, lo que generaba dudas en su aplicación, interpretación e inseguridad jurídica. (Moreno, 2015.)

Fue a través del Congreso, tal y como lo dispone el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, en el numeral 25, que el día 28 de octubre de 1993 fue promulgado el Estatuto General de Contratación de la Administración, consagrando los principios de la contratación pública, e introduciendo cambios sustanciales en la manera como el Estado en cumplimiento de sus fines, debía orientar su actividad contractual

La Ley 1150 de 2011 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictaron otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, luego, La ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, y finalmente la expedición de la Ley 1882 de 2018, mediante la cual se introducen los pliegos tipo que se desarrollan a través del Decreto No. 342 de 2019, han creado todo un marco jurídico en torno a la



efectividad de los principios de la función pública, como medida para garantizar la transparencia y la selección objetiva en los procesos de selección de los contratistas, en consideración, a que esta disposición elimina los denominados pliegos sastre diseñados a un único proponente y que durante mucho tiempo han servido de instrumento para direccionar los procesos de contratación (Galeano, 2019).

Si bien la introducción del Decreto No. 342 de 2019 para la implementación de los pliegos tipo en la contratación pública es un importante avance en la lucha contra la corrupción y la colusión de los procesos de selección, puede esta disposición reñir con principios constitucionales, como el consagrado en el artículo 1º de la Carta Política, pues la estandarización de las condiciones y reglas para participar en las convocatorias públicas despojarían a las autoridades territoriales de la competencia para determinar las condiciones que deben cumplir los oferentes, en tanto también iría en contravía lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política.

Sin embargo, recientemente la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-119 de 2020, despejó el camino de los pliegos tipo y puso fin a la controversia de la aparente limitación a la autonomía territorial, al considerar que las entidades territoriales conservan la facultad para decidir y gestionar la utilización de sus recursos, y, además, los pliegos estandarizados, solo están diseñados para establecer los criterios de selección de los oferentes, como los requisitos técnicos y jurídicos.

En tanto, la limitación a la pluralidad de oferentes con ocasión a la estructuración de los pliegos tipo o estándar puede desdibujar los fines de la contratación pública, pues se convierten en una barrera para participar en ella, pues oferentes propietarios de pequeñas empresas no lograrán reunir los requisitos estándar, y en consecuencia no podrán resultar adjudicatarios de los contratos resultantes (Pérez, 2019). Limitación que en principio podría menoscabar la igualdad y libre competencia.

De otra parte, el Decreto 342 de 2019<sup>5</sup> que fijó el alcance y contenido que deben tener los pliegos tipo, estandarizó aspectos esenciales tales como la minuta del contrato en procesos

---

<sup>5</sup> Decreto 342 de 2019, Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del 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.

de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y trasladó a Colombia Compra Eficiente el desarrollo, implementación y los parámetros que deben cumplir los pliegos tipo.

Finalmente, mediante la Ley 2022 de 2020, modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y estableció que los pliegos tipo son de obligatorio cumplimiento para todas las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en su actividad contractual.

En esta misma Ley, encargó a Colombia Compra Eficiente para adoptar los pliegos estándar donde se establecieran aquellos requisitos habilitantes, y los factores de escogencia de los proponentes, advirtiendo que para su puesta en marcha e incorporación en los procesos de selección, La Agencia Nacional de Contratación Pública debe coordinar con las entidades técnicas o especializadas un cronograma con el fin de estudiar el procedimiento con base en los comentarios y observaciones que se reciban de los interesados.

## **2. Eficacia y eficiencia de los pliegos tipo en relación con los principios de selección transparencia, economía, libertad de concurrencia.**

Lo primero que debe decirse, es que, al hacer referencia a la eficacia, es que estamos hablando del objetivo que tienen los pliegos de condiciones tipo para lograr disminuir o acabar con la manipulación en los procesos de selección de los oferentes, y ofrecer garantías de manera objetiva que impidan que los pliegos de condiciones sean diseñados o elaborados a la medida de los intereses de un único oferente (Barbosa, J. Rojas, R. Soto, M. 2018).

El principio de transparencia y libre concurrencia guardan relación estrecha, de una parte porque su finalidad es hacer transparente los procesos de selección de los oferentes y eficiente la optimización de recursos dispuestos para atender el gasto social, pues en Colombia, de acuerdo con un informe periodístico publicado en el año 2018 por el Diario El Tiempo, anualmente se pierden 50 billones de pesos por la corrupción (El Tiempo, 2018) en su mayoría en la contratación que adelantan las entidades del Estado, cifra que es realmente desalentadora en la lucha contra la corrupción.

En un estudio realizado por la Veeduría Distrital de Bogotá (2018), acerca de la implementación de los pliegos tipo para la contratación de obra pública, encontró que:

(...) La adopción de los pliegos tipo ha permitido garantizar la libre concurrencia en los procesos, reflejada en la nutrida participación de oferentes a los mismos, como es el caso de las Alcaldías Locales de Teusaquillo (60 propuestas)<sup>6</sup>, San Cristóbal (26 propuestas)<sup>7</sup>, Los Mártires (36 propuestas)<sup>8</sup>, Puente Aranda (16 propuestas)<sup>9</sup>, y Suba (11 propuestas)<sup>10</sup> en los que la Veeduría Distrital realizó acompañamiento. (p.74)

La aplicación automática de los pliegos tipo ha generado un desconocimiento no motivado de las particularidades locales en cada contratación. No debe olvidarse que estos documentos estandarizados y especializados constituyen un instrumento que imparte lineamientos generales, por lo que es importante que cada entidad contratante valore las particularidades del proceso de contratación que adelanta (...) (p.76)

Del estudio anterior, se puede concluir que los pliegos tipo fomentaron la pluralidad de oferentes en los procesos de contratación que adelantó el Distrito, lo que se traduce también en mayor eficiencia en la utilización de los recursos destinados, pues es claro que entre mayor cantidad de oferentes concurren en un proceso de selección, las entidades contratantes podrán seleccionar mejores y más competitivas ofertas.

Sin embargo, se planteó también la dificultad que tienen los procesos de contratación en relación con las características, necesidades y particularidades en el ámbito local, pues se podría perder de vista elementos importantes pero específicos en cada caso, lo que desde ya podría poner en riesgo la libertad de concurrencia, en el sentido que limitaría que muchos oferentes interesados en participar en los procesos de selección, ante la homogenización de las condiciones sin tener en cuenta la realidades particulares, pierdan el interés en participar o simplemente, no puedan acreditar las exigencias solicitadas, de tal suerte que se hace necesario estudiar el contenido y las disposiciones concretas que tienen estos documentos.

---

<sup>6</sup> Proceso de Licitación Pública No. FDLT-LP-006-2017 (SECOP I)

<sup>7</sup> Proceso de Licitación Pública No. FDLSC-LP-005-2017 (SECOP II)

<sup>8</sup> Proceso de Licitación Pública No. FDLM-LP-008-2017(SECOP II)

<sup>9</sup> Proceso de Licitación Pública No. ALPA-LP-007-2017 (SECOP II)

<sup>10</sup> Proceso de Licitación Pública No. LP FDL Suba No. 004 de 2017 (SECOP II)

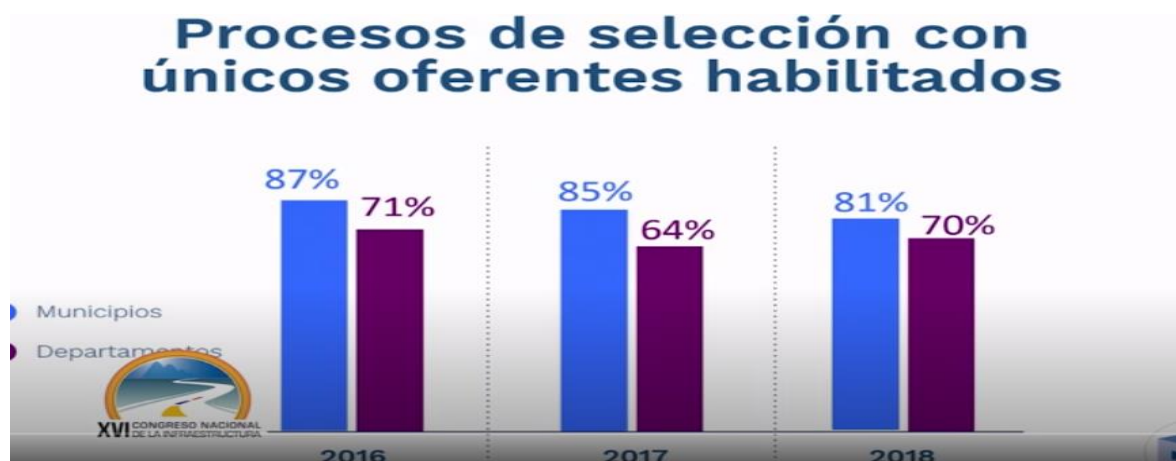
De acuerdo con expuesto en el XVI Congreso Nacional de la Infraestructura organizado por la Cámara Colombiana de la Infraestructura, y con apoyo del informe<sup>11</sup> realizado por el Observatorio de Contratación de la misma Entidad, encontró que:

## Resultados del Observatorio de Contratación de la CCI

En el 2014, el 83% de los procesos de contratación pública de los municipios asociados a infraestructura de transporte, tuvo únicos oferentes habilitados. En el caso de los departamentos ocurrió lo propio en el 50% de los procesos de contratación.



Fuente: (Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019)



Fuente: (Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019)

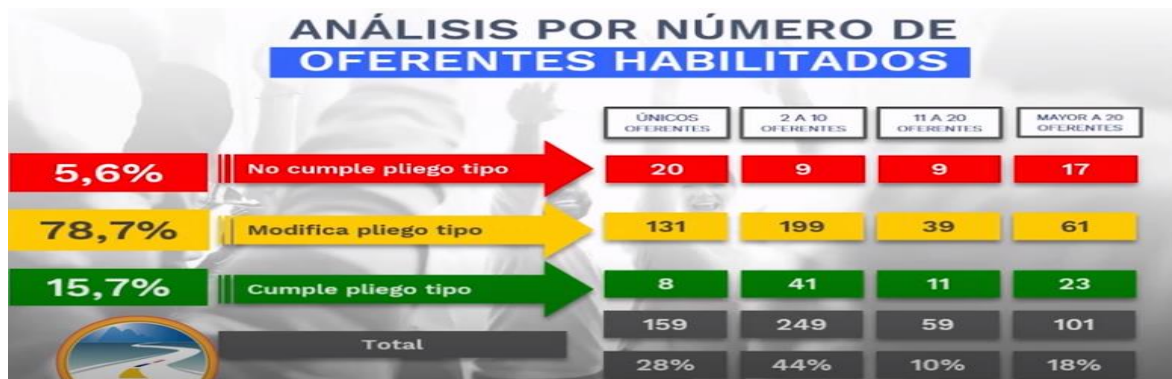
De dicho informe, y de acuerdo a las cifras presentadas, se puede ver como entre el año 2014 y 2018, en los procesos de contratación y con mayor incidencia en los municipios, tenían un único oferente habilitado, llamando la atención que los únicos oferentes habilitados, usualmente son aquellos que cumplían los criterios tales como los indicadores financieros y organizacionales, pero, además, la experiencia y factores de ponderación técnica.

<sup>11</sup> Cámara Colombiana de la Infraestructura, Observatorio de Contratación, Informe acerca del balance de los Pliegos Tipo (2019).

Con la entrada en vigencia de la Ley 1882 de 2018 que implementó los Pliegos Tipo, en su artículo 4° adiciona al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007<sup>12</sup> el parágrafo séptimo, el cual dispuso la adopción de estos documentos tipo en:

(...) 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, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, Así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. (...)

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 342 de 2019, reglamentó parcialmente el parágrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, para la adopción de documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obras públicas de infraestructura de transporte de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, el informe del Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura encontró:



<sup>12</sup> Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

Fuente: (Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019)

De la información anterior, se permite observar que una vez reglamentados e implementados los pliegos tipo en los proceso de selección, para la contratación de obras públicas, las entidades que no hicieron uso de los pliegos tipo tuvieron como resultado mayor cantidad de oferentes únicos habilitados, mientras que la entidades que realizaron sus procesos de contratación haciendo uso de esta herramienta, mostraron menos cantidad de únicos oferentes, lo que quiere decir que se cumpliría con el propósito para el que fueron creados estos documentos estándar.

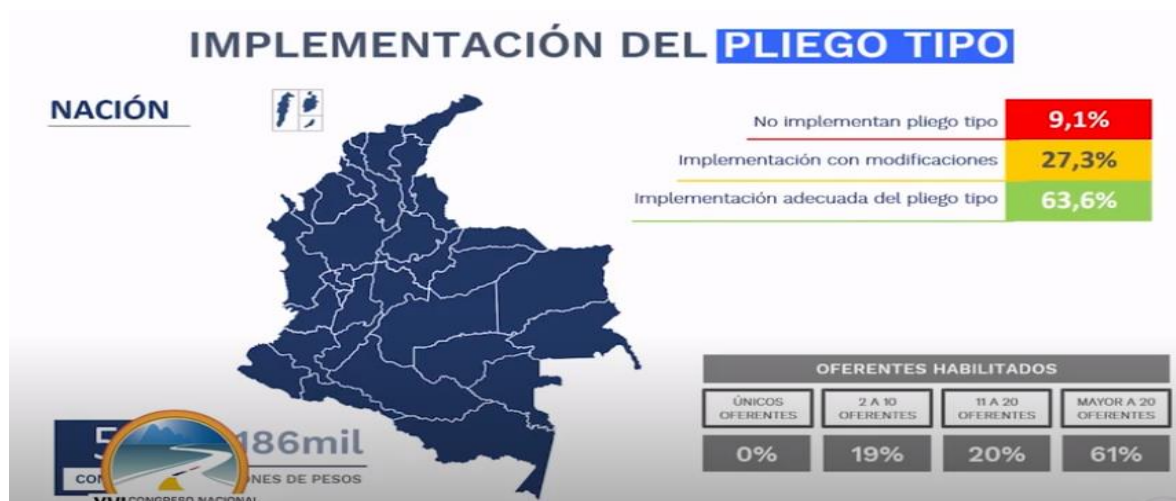
En tanto, se destacan las Entidades con mayor número de oferentes que participaron en los procesos y/o convocatorias y que resultaron habilitados, destacándose las siguientes con el mayor número de pluralidad de oferentes:



Fuente: (Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019)

Por último, este importante informe muestra cifras interesantes en relación con la implementación de los pliegos tipo a nivel nacional, pues se puede evidenciar como las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que realizaron las convocatorias públicas y/o procesos de selección con la ayuda de estos documentos estándar, mostraron un 0% de oferentes únicos habilitados, y por el contrario, por ejemplo, en un

proceso de selección al que concurrían más de 20 proponentes, el 61% de estos resultaban habilitados como se aprecia a continuación:



Fuente: (Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019)

Visto lo anterior, parecería no quedar duda de la eficacia y eficiencia de los pliegos tipo en los procesos de selección de acuerdo a la información analizada, pues estos, estarían fomentando la transparencia y la libre concurrencia ya que de acuerdo con los datos recolectados por el Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura plasmado en el Informe de seguimiento publicado en el año 2019, se pudo constatar que las entidades que implementaron esta práctica en la contratación, tuvieron como resultado un número significativamente mayor de oferentes habilitados, y en consecuencia el objetivo que tienen los pliegos de condiciones, como lo expone Conde (2016):

Los Pliegos de Condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general. (p.9)

### **3. Contenido y Alcance de los pliegos tipo.**

Con la expedición de la Ley 1882 de 2018, se dispuso la adopción de los documentos tipo para procesos de contratación en obra pública, interventoría para obras públicas, estableciendo que el contenido que de pliegos tipo sería: las condiciones habilitantes, los factores económicos y técnicos, de acuerdo con la modalidad de selección y la forma de ponderación de los otros factores que otorgan puntaje.

El Gobierno Nacional, haciendo uso de la potestad reglamentaria y en consideración a lo dispuesto en el Decreto No. 4170 de 2011<sup>13</sup> trasladó la competencia de diseñar e implementar los pliegos tipo a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, cuyas funciones y objetivos son compatibles con el propósito que tienen los pliegos estándar, y, en consecuencia, a través del decreto No. 342 de 2019, fijó los parámetros y el contenido de estos documentos.

Sin lugar a dudas, uno de los procesos de contratación más importantes y de mayor impacto para la escogencia de contratistas en relación con la cuantía y la complejidad que representa, son los procesos de licitación de obra pública para contratar proyectos de infraestructura de transporte de acuerdo con la Guía versión 2<sup>14</sup> de Colombia Compra Eficiente, que comprende obras tales como: 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, e infraestructura aeroportuaria, y donde es importante detenerse para examinar el contenido y alcance de estos documentos.

En estos procesos de licitación y de selección, se ha podido evidenciar como los pliegos “sastre” ayudan o benefician a un determinado oferente, desdibujando los principios de la contratación pública. (Abreo, Reyes, Agarte, 2018). La solución propuesta, fue la implementación de los pliegos tipo, documentos que contienen condiciones que la entidad no puede modificar, y que establece los criterios y parámetros que deben acreditar todos los

---

<sup>13</sup>Decreto 4170 de 2011 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura.

<sup>14</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de Licitación de obra pública de infraestructura de transporte - Versión 2 (2020).



oferentes interesados en participar en la convocatoria pública. Estos son algunos de los más importantes y destacados:

- Matriz No. 1<sup>15</sup> – Experiencia: (dependiendo de la actividad a contratar) Se establecen determinados criterios de acuerdo con la cuantía de los procesos en relación con los siguientes rangos, tanto la experiencia general como la específica: - < 100 SMMLV - Entre 100 y 1.000 SMMLV - Entre 1.001 y 13.000 SMMLV - Entre 13.001 y 27.000 SMMLV - > 27.001 SMMLV.

En esta matriz también se señala, como la entidad debe determinar la experiencia a exigir al proponente, dependiendo del alcance del objeto a contratar, el tipo de obra, la cuantía o valor a adjudicar, destacando que si la entidad requiere contratar una obra que contemple dos o más actividades, la entidad estatal deberá solicitar la acreditación de un contrato que contemple la actividad de mayor importancia, o bien, puede solicitar varios contratos donde la experiencia tenga relación con las demás actividades a contratar, sin embargo, la matriz es clara en señalar que:

“(…) la acreditación de las actividades de la Experiencia se podrá hacer a través de mínimo uno (1) y máximo (6) contratos. Para el caso de experiencias combinadas, un proponente podrá acreditar una o más actividades, con un contrato o con varios de forma independiente (ej.: un contrato que contemple construcción de vía con un paso a desnivel o un contrato que contemple construcción de vía y otro que contemple el paso a desnivel), situación que será verificada por la Entidad en la evaluación sin realizar desagregación por el valor de las actividades respecto al total del contrato”

De otra parte, para lo oferentes que estén interesados en participar en el proceso de selección, a través de consorcios o uniones temporales, uno de ellos, deberá aportar como mínimo el cincuenta por ciento (50%) del total de experiencia requerida.

La matriz No. 1, también está compuesta por el formato No. 3, donde se debe consignar y diligenciar la relación de la experiencia acreditada, pero lo que también lo hace importante, es que en dicho documento se establece que en caso que el oferente no aporte

---

<sup>15</sup> Matriz No. 1 – Colombia Compra Eficiente, Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte - Versión 2.

este documento en las condiciones exigidas, no será causal de rechazo, en todo caso, la entidad deberá evaluar los seis (6) contratos aportados que tengan el mayor valor.

- Matriz No. 2<sup>16</sup> Indicadores financieros y organizacionales para proyectos de infraestructura de transporte.

En esta matriz, se establecen los indicadores de capacidad financiera y organizacional a través de los cuales se verifica la aptitud financiera del oferente con revisión de los indicadores de liquidez y capacidad de endeudamiento, pues a través de estos índices, se concluye si el proponente podrá cumplir con el desarrollo del objeto del contrato (Garzón, A. Mendoza, M. Montañez, N. 2018). Un oferente que tenga comprometidos sus recursos o corcesca de liquidez suficiente podría poner en riesgo el cumplimiento de sus obligaciones al tener no poder financiar los costos que se presenten o se requieran durante la ejecución del contrato.

La Matriz No. 2 estableció los siguientes indicadores:

**MATRIZ 2 – INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES  
OBRAS PARA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE**

+	
Índice de Liquidez	$\geq 1$
Índice de Endeudamiento	$\leq 70\%$
Razón de Cobertura de Intereses	$\geq 1$
Capital de Trabajo	Definido en los Pliegos Tipo
Rentabilidad del Patrimonio	$\geq 0$
Rentabilidad del Activo	$\geq 0$

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, Documento tipo Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte, Matriz No.1, Versión 2.)

<sup>16</sup> Matriz No. 2 – Colombia Compra Eficiente, Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte - Versión 2.

En tanto, el índice de capital de trabajo, de acuerdo con los pliegos tipo, se establece con la siguiente fórmula:

Presupuesto oficial	Fórmula
≤\$10.000.000.000	CTd = 10% x (PO)
Entre \$10.000.000.001 y \$20.000.000.000	CTd = 20 %x (PO)
≥\$20.000.000.001	CTd = 30% x (PO)

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, Documento tipo Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte, Matriz No.1, Versión 2.)

- Matriz No. 3<sup>17</sup> – Riesgos. En esta matriz, las entidades estatales en cumplimiento de Ley 1150 de 2007 y los artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.6.3. del Decreto 1082 de 2015, consignan la relación de aquellos hechos, o eventos que pudieran llegar a afectar el desarrollo del objeto del contrato.

#### **4. De los principios de selección objetiva, transparencia, economía, libertad de concurrencia en relación con los pliegos tipo.**

El artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, define el principio de selección objetiva como:

(...) la selección en la cual 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. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes. (Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos).

---

<sup>17</sup> Matriz No. 3 – Colombia Compra Eficiente, Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte - Versión 2.

Para Castro Carlos (2011), el principio de selección objetiva tiene por objeto asegurar la igualdad de oportunidades y la selección del oferente, y, por lo tanto, tiene diversas manifestaciones.

Sin duda, la materialización de las manifestaciones de la selección objetiva se logra cuando los pliegos de condiciones establecen unas reglas justas y claras entre los proponentes interesados en participar en el proceso de selección en la cual, la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.

“(…) Y será propuesta más favorable, dice la misma ley “aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. (Palacio, 2007, p. 9)

Precisamente, al ver contenido y alcance de los pliegos tipo, se habló de los principales factores de estandarización de dichos documentos, en consideración a que estos requisitos son usualmente los más usados para direccionar los procesos de contratación a determinado proponente, como se evidencia a continuación:

Un concurso de méritos por \$688 millones que fue abierto el pasado 21 de mayo, con el fin de contratar la interventoría para el alumbrado público de la ciudad por ocho meses, estaría estructurado con presuntas irregularidades.

Así lo denunciaron potenciales oferentes, quienes además aseguraron que tal y como fueron redactadas las condiciones, el proceso de selección estaría “direccionado”.

Específicamente las denuncias hacen referencia, al igual que en los demás procesos que ha adelantado la Alcaldía de Bucaramanga, a que se estarían limitando las condiciones de experiencia y se estarían haciendo exigencias que no tienen que ver con el desarrollo de los proyectos que se pretenden contratar. Prieto, J. (04 de junio de 2014). Denuncian presunto direccionamiento en contrato de Alcaldía. Vanguardia. Recuperado de <https://www.vanguardia.com>.

Una de las formas más utilizadas para el direccionamiento es la modificación de requisitos habilitantes, tales como la experiencia a acreditar por el oferente, pues bien es

sabido, que en diferentes oportunidades los pliegos de condiciones son diseñados a la medida del proponente a favorecer, en este caso en particular, la experiencia como factor habilitante de escogencia, es manipulada buscando que dicho requisito solo sea cumplido por un único oferente, de ahí, que se exija en este requisito la acreditación de experiencia poco relacionada con el objeto a desarrollar en el contrato, o que inclusive se pida que deba estar clasificada con un código UNSPSC y un monto determinado en salarios mínimos muy elevado que difícilmente otros interesados en participar en el proceso puedan demostrar.

En cuanto a la capacidad financiera y organizacional, tales como los indicadores de endeudamiento, índice de liquidez, razón de cobertura de intereses, rentabilidad del activo, tienen un papel determinante en el direccionando del contrato, puesto, aunque son establecidos desde el inicio del proceso de selección, estos se van ajustando y cambiando a la medida del proponente y esta acción se justifica con el supuesto de permitir mayor pluralidad de oferentes. (Bonilla, C. Bonilla, E. Galindo, Y. 2015)

Los factores de acogencia en relación con la capacidad técnica que direccionan los procesos de selección a determinados oferentes, es usual que la manipulación consista en establecer requisitos que solo un oferente pueda cumplir, por ejemplo, en el caso de la modalidad mediante el concurso de méritos, se pida la acreditación de hojas de vida de los profesionales que desarrollaran el objeto del contrato con determinados estudios que solamente ofrecen universidades extranjeras, dejando en desventaja a otros oferentes.

Como resultado de la implementación de los pliegos tipo en los procesos de contratación que adelantan la entidades del estado, en relación con la experiencia, obliga a que sea aceptada la acreditación de contratos tanto públicos como privados y de acuerdo a lo estudiado previamente, los proponentes de acuerdo con la cuantía a contratar, podrán aportar de 1 a 6 contratos, pero además, estos documentos estándar en relación a la experiencia, determinan de manera muy clara los aspectos generales y específicos a demostrar para obras de infraestructura de transporte, aeroportuarias, puentes marítimas, férreas, fluviales.

En tal sentido, los documentos tipo son instrumento que evita el direccionamiento de procesos de selección, pues las condiciones allí establecidas son inmodificables y obliga tanto a las entidades del estado, como a los proponentes cumplirlas de manera estricta.

La relación del principio de selección objetiva con los pliegos tipo, encuentra concordancia en la medida que tal y como lo consagra el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, la selección del contratista dentro de un proceso de selección debe recaer dentro de los fines de la contratación y la oferta más favorable para la entidad, sin que para su escogencia, sean tenidos en cuenta factores subjetivos y de afecto con el proponente, límites que se tuvieron en cuenta en los pliegos tipo, pues al ser generales y estándar, impiden de plano que la administración puede privilegiar a un determinado proponente, y además, establece desde el inicio del proceso de selección reglas claras y justas para la adjudicación del contrato.

El principio de selección objetiva y transparencia están íntimamente relacionados, pues mientras el primero, como ya se mencionó anteriormente, busca fijar la reglas justas y claras y la selección del oferente objetivamente, el principio de transparencia garantiza que el proceso de selección se haga de forma transparente y las actuaciones de la administración y de los proponentes se ajusten a las reglas fijadas en los pliegos de condiciones, y en todo caso, su materialización se da cuando:

(...) se ataca la corrupción; se busca garantizar la moralidad en la contratación, la imparcialidad de la Administración en la escogencia del contratista al exigir que se ha de acuerdo con unas reglas precisas, claras, completas y objetivas. En este principio se conjugan también los de igualdad, el de publicidad y la libre competencia o competencia, que sirven de base a la forma más clara de selección del contratista, que es la licitación. (Palacio, 2014, p.32)

La democratización en los procesos de contratación a través del principio de transparencia, también ayuda a la cristalización de otros principios, pues, su adecuada práctica incrementa la participación plural de oferentes, y permite entonces escoger una mejor oferta para la entidad, contrario a los procesos de selección donde no se usaron estos pliegos estándar.

Las cifras de los informes presentados por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y la Cámara Colombiana de Infraestructura (CCI). Según Carlos García Montes, actual Director General del INVÍAS, para el año 2015, de cada 100 licitaciones a nivel municipal, 83 tenían un único proponente; y a nivel departamental, de cada 100 procesos, 53 seguían la misma suerte. Por otra parte, según el

Observatorio de Contratación de la CCI, para el año 2016, el 87% de los procesos mostraron únicas ofertas a nivel municipal, mientras que a nivel departamental ese indicador era del 71%. (Escobar, G. 2018, p.10)

Sin duda alguna, un síntoma de la ausencia de transparencia en la selección de contratistas, se da cuando concurren únicos oferentes en estos procesos, que resultan adjudicatarios sin que se haya podido escoger la propuesta más favorable tanto en términos económicos, pero también no garantizan la idoneidad, experiencia, y el músculo financiero del proponente para ejecutar adecuadamente el objeto contractual.

Como se vio en el informe del Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura en el año 2019, las entidades que implementaron los pliegos tipo, tuvieron un mayor número de oferentes habilitados, esto es, 61% más de proponentes habilitados en una convocatoria donde se presentaron 20 ofertas.

Dicho lo anterior, parece no quedar duda de la concordancia entre el principio de transparencia y la implementación de los pliegos tipo, pues el resultado es que los proponentes puedan participar gracias a la confianza generada por este nuevo instrumento para combatir la corrupción en Colombia.

El principio de economía, está consagrado expresamente en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, dispone que las entidades del estado deben realizar los procesos de selección y contratación, durante las etapas señaladas y en los términos establecidos para tal fin, y en todo caso deben asegurar que se usaran menos recursos para este propósito.

La manifestación de este principio, se da también cuando el proceso de selección se hace de manera austera, gastando lo necesario y utilizando el menor tiempo posible, y asegurando a través de los estudios previos y de necesidad que se cuente con los recursos necesarios sin que se generen sobrecostos en la ejecución del contrato. (Castro, E. 2016)

El desconocimiento de este principio tiene graves consecuencias para la entidad pública y en general para el Estado, ya que en un proceso de contratación donde hay manifestación de corrupción, es altamente probable que el contratista seleccionado de manera caprichosa y sin la idoneidad y capacidad técnica, no ejecute correctamente sus obligaciones

y por ende, la entidad que no seleccionó la mejor oferta entre un número plural de oferentes, ahora deba incurrir en un mayor gasto para cumplir con el objeto del contrato.

Los efectos de la corrupción y falta de aplicación del principio economía, como lo manifiesta Serrano (2014) ocasionan también:

(...) altos y graves costos que repercutan en lo político y social, dejando grandes secuelas que afectan la economía, al reducir la inversión, por la incertidumbre que causa, la ineficiencia, la falta de calidad, la baja productividad, que genera sobrecostos en las empresas, las cuales, son incapaces de cubrir, como resultado de las acciones intermediarias, producto de los sobornos, teniendo como resultado la baja inversión nacional e internacional. (p.13)

En una entrevista con el entonces director de Colombia Compra Eficiente, el doctor José Andrés O'Meara, para el portal Asunto Legales.Com, manifestó que:

(...) hay un incremento de hasta 560% en el número de oferentes durante los procesos de selección. Antes, sin los pliegos tipo, la entidad o ente territorial recibía entre una y tres propuestas, ahora con este instrumento se logra en promedio 42,5 oferentes por proceso.

Con ello, se logra disminuir así el riesgo de corrupción y sobrecostos en una licitación pública o proceso de menor cuantía. Al aumentar los oferentes se da un “ahorro de entre 9% y hasta 10% del valor de la obra en cada proceso, por razones de incremento de la competencia entre oferentes para las entidades que aplican. (Gutiérrez, A. 2020)

Es claro, que la implementación de estos pliegos aumentó considerablemente el número de proponentes, y que esto repercute directamente en ofertas de mayor calidad dentro del marco de la libre competencia, y que en consecuencia la entidad podrá seleccionar la mejor, pero también, dada la diversidad y la mencionada competencia puede generar un ahorro para el estado.

En tal sentido, los pliegos tipo tienen inmerso el principio de economía, pues ayudan a optimizar los costos en los procesos de contratación, pues también agilizan los procedimientos para la selección del contratista, logrando un ahorro para la



administración pues las condiciones pre establecidas evitan desgastes incensarios para la entidad, que en últimas solo debe velar por el cumplimiento de la totalidad de las condiciones contenidas en el pliego tipo.

Para el Consejo de Estado (2012) la libertad de concurrencia se manifiesta cuando:

Conforme a los desarrollos de la doctrina y los propósitos mismos de las normas señaladas, el principio de libre concurrencia plural de interesados al mercado, busca ante todo hacer énfasis y determinar los procesos de contratación pública bajo senderos de competencia real con el fin de obtener a través de la presencia plural de oferentes interesados interactuando, una oferta adecuada al mercado y por lo tanto óptima para la administración pública contratante. (Consejo de Estado, Sentencia Exp. 38924 de 2012)

La pluralidad de oferentes en un proceso de selección, bien podría considerarse como expresión de la libre concurrencia, pues la entidad podrá seleccionar entre varios proponentes la oferta que resulte más favorable para el cumplimiento de los fines del contrato, pero también genera confianza en las actuaciones de la administración que somete la selección del contratista a criterios objetivos, y taxativos determinados en la Ley (Gutiérrez, E. 2019)

En el mismo sentido, para la Corte Constitucional en Sentencia C-713 de (2009) mediante ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa ha sostenido que:

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. (Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009).

Si bien, este principio no es del todo absoluto, pues la participación y posterior adjudicación de un contrato a un oferente determinado, está limitado y restringido por ejemplo a la capacidad e idoneidad técnica, económica y/o jurídica del oferente, no es menos cierto que el apego y sujeción a los requisitos ya estandarizados en los pliegos tipo de condiciones, que son inmodificables para las entidades del estado, logren que al proceso de

selección un numero plural de oferentes muestres su interés y participen en dicha convocatoria.

Lo anterior, porque al definir unas reglas justas, con igualdad de oportunidades, encamaradas dentro de condiciones normales del mercado, libres de requisitos caprichosos que no persiguen otro interés más que acomodar el pliego a un determinado oferente, configurando en el pliego de condiciones requisitos tales como indicadores financieros y organizacionales, códigos UNSPSC y experiencia específica de un monto determinado a certificar, hacen desde el principio muchos interesados vean imposible acreditar tales circunstancias, contrario sensu, cuando el proceso de selección solo requiere del proponente a través de las condiciones fijadas, demostrar la capacidad para ejecutar el determinado objeto contractual.

Sin embargo, vale la pena cuestionarse si las condiciones y requisitos estandarizados mediante los pliegos tipo de condiciones utilizados de manera obligatoria por todas las entidades sometidas el régimen de contratación pública en Colombia, a partir de la expedición de la Ley 2022 del 2020, y como lo dispone esta misma norma, tendrá en cuenta las características de las necesidades por regiones, tipo de contratos y demás factores que resulten distintas entre ellas teniendo como precedente los pliegos tipo implementados durante la vigencia de la Ley 1882 de 2019.

La estructuración de los pliegos tipo o estándar no ha sido del todo acogida por la mayoría de los sectores ya que han manifestado dudas en relación a posibles limitaciones al no tener concebida la realidad y los factores de cada región. (Pérez, M. 2019)

En consecuencia, el principio de libertad de concurrencia se encuentra amparado dentro de los pliegos tipo de condiciones como fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y de los proponentes, siempre y cuando dichos documentos garanticen que las condiciones fijadas allí, no impiden la libre competencia.

## **5. Limitaciones de los pliegos tipo en relación con principios de la contratación pública.**

Revisada la concordancia de los principios de selección objetiva, transparencia, economía, y libertad de concurrencia en relación con los pliegos tipo, parecería no quedar duda acerca de alguna limitación que se presente en los procesos de contratación con el uso

de estos documentos estándar, sin embargo, queda duda si la estandarización de las condiciones técnicas, económicas y jurídicas mediante los pliegos tipo, puede tener como consecuencia la restricción a determinados oferentes que no pueden acreditar todas estas circunstancias dada la particularidad de lo pedido, y también debe tenerse en cuenta la dificultad en estandarizar los pliegos en consideración a la diferencia de la realidad social, política y económica en las regiones del país. (Pérez, C. 2018)

Sin embargo, de manera más particular, el principio de libertad de competencia podría encontrarse menoscabado en consideración a que la implementación de los documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte en su segunda versión, trae algunos aspectos que podrían considerarse como restrictivos o que llevaría a disminuir la cantidad de oferentes que se interesen en participar en el proceso de selección. Estos aspectos son:

Visita a la obra: Este requisito, aunque de acuerdo con la tercera versión de los pliegos tipo para infraestructura de transporte, en la modalidad de licitación pública, dispone que es facultativo para la entidad solicitar a los proponentes que realicen una visita al lugar donde se desarrollaran las obras, con el fin de analizar y evaluar los aspectos que pueden surgir con ocasión al desarrollo del objeto del contrato, como costos directos e indirectos y los riesgos que pueden presentarse, podría verse como una limitación para varios proponentes pues supone la generación de un gasto adicional en la presentación de la oferta, pues debe considerarse el valor de un desplazamiento y el pago al profesional que acuda este sitio, sin perder de vista, que la presentación de oferta solo constituye una expectativa de resultar adjudicatario.

No debe olvidarse, que aunque es un requisito facultativo y no es causal de rechazo para el proponente que decida no asistir a tal visita en el sitio, pues en todo caso con la manifestación de aceptación de las condiciones en la carta de presentación de la oferta se da por entendido su comprensión, también podría ser una trasgresión al principio de planeación pues la aceptación expresa sin que se haya analizado de manera cuidadosa y detallada las condiciones sobre el sitio donde se realizarán las obras podría repercutir en la generación de gastos no previstos e inclusive en la generación de la alteración de la ecuación del contrato.

De otra parte, en los ya implementados pliegos tipo para la construcción de infraestructura de transporte, se consideraron los denominados factores de calidad, que son requisitos fijados en los documentos tipo y que otorgan un puntaje adicional en la calificación de la oferta para los proponentes que los acojan y manifiesten expresamente su implementación en el desarrollo del contrato en caso de resultar adjudicatarios.

Los pliegos tipo disponen como factores de calidad los siguientes:

- Implementación del programa de gerencia de proyectos: Dicho programa, busca garantizar que el desarrollo del objeto contractual se haga de manera eficaz y efectiva gracias a la aplicación de unas herramientas adicionales que aseguren una correcta toma de decisiones mediante una planificación, identificación de riesgos, control de contingencias e identificación de necesidades, para lo cual el proponente que decida ofertar este factor de calidad, requeriría contratar un profesional en las áreas de ingeniería o arquitectura y que cumpla determinados requisitos de formación profesional y experiencia específica.
- Disponibilidad y condiciones funcionales de la maquinaria de obra: Se trata del compromiso que adquiere el oferente de garantizar que, de resultar adjudicatario del contrato, para la el desarrollo de la obra deberá utilizar una maquinaria con una antigüedad menor a veinte (20) años, y si esta maquinaria fue repotenciada este término se contará a partir de la repotenciación.
- Presentación de un plan de calidad: El proponente que resulte adjudicatario y que haya ofertado este factor de calidad, deberá garantizar que su plan se desarrollará bajo las normas técnicas NTC ISO 9001:2015 y NTC ISO 10005:2018.
- Garantía suplementaria adicional por cuenta del contratista: Es adicional a la garantía de calidad solicitada por la entidad contratante, y consiste ampliar la cobertura de la calidad de la obra en relación con la garantía obligatoria, comprometiéndose el proponente que decida ofertarla a un determinado número de meses adicionales en las mismas condiciones de la garantía inicial, y en todo caso, el puntaje a otorgar se calculará con base en el tiempo ofrecido.

Cabe resaltar, que estos factores de calidad, pueden otorgar a los proponentes que opten por ofertarlos en su propuesta, un puntaje máximo de diecinueve (19) puntos de los

cien (100) posibles, en todo caso, los pliegos tipo disponen que la entidad podrá seleccionar entre uno o más factores de calidad cuando lo considere pertinente y esté debidamente justificado en los estudios previos y del sector.

La crítica a estos factores de calidad, aunque son opcionales para los oferentes, pero que, dicho sea de paso, al no ofertarlos reducen significativamente la posibilidad de resultar adjudicatarios del contrato, puede traer varias consecuencias, una de ellas, la posible limitación a varios oferentes interesados en participar, en especial a las MiPymes que no pueden competir con grandes empresas, para las que ejecutar los mencionados factores de calidad resulta mucho más fácil dada su capacidad económica, infraestructura y logística.

También, una consecuencia no deseada de los factores de calidad puede verse cuando los proponentes en su afán de recibir los puntos de la calificación ya mencionados, se comprometen a implementarlos en caso de resultar adjudicatarios, sin que tengan la capacidad técnica y/o económica para su ejecución.

En todo caso, los determinados factores de calidad, aunque con el propósito de garantizar que el proponente adjudicatario desarrolle el objeto del contrato con mayor calidad, eficiencia y eficacia, podrían suponer una limitación a la libertad de concurrencia, en especial para las MiPymes y otros oferentes que no podrían comprometerse a ejecutar dichos requisitos ponderables, y quienes verían menguadas sus expectativas para ser seleccionados.

## **6. Conveniencia y retos de los pliegos tipo en los procesos de selección.**

Como ya se ha visto en este documento, la finalidad que tienen los pliegos tipo en los procesos de contratación estatal, es evitar la manipulación y el direccionamiento de los procesos de contratación a un único oferente.

Esta herramienta, aunque no es nueva, se comenzó a desarrollar con mayor importancia a partir de la expedición de la Ley 1882 de 2019, que obligaba a la utilización de estos documentos en los procesos de selección de obra pública, sin embargo, dicha Ley era limitada para este tipo de contratos, y por ende como iniciativa de la consulta anticorrupción fue extendida su implementación a todos los procesos, no obstante, al no alcanzar el umbral necesario para su aprobación, el Gobierno Nacional decidió impulsar a

través del Congreso esta importante herramienta, y es así, como en el año 2020 a través de la Ley 2022 estos documentos estandarizados se hicieron extensivos y obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto de la contratación pública.

La conveniencia de su implementación nace con la observación que se le venía haciendo a los procesos de selección de contratistas, en especial, gracias al Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, que desde el año 2014<sup>18</sup> evidencio que por lo menos el 85% de la entidades del orden nacional habían contratado con un único oferente, y que ello desvirtuaba varios de los principios de la contratación estatal, tales como la transparencia, la selección objetiva, la libertad de concurrencia, entre otros.

La manipulación de los pliegos de condiciones para direccionar los procesos de contratación, supera la discrecionalidad que tienen las entidades estatales para la configuración del pliego, pues estas, de manera caprichosa, y desproporcionada fijaban condiciones de imposible cumplimiento para la mayoría de oferentes.

Los pliegos tipo o documentos estándar fomentan la transparencia al eliminar requisitos habilitantes que no guarden relación o se compadezcan con la realidad de la obra a ejecutar, la experiencia del oferente o sus indicadores financieros y/o organizacionales, aumentan la eficiencia y eficiencia, como la mayor optimización de los recursos, mayor cantidad de oferentes y libre competencia entre estos, que beneficia directamente a la entidad que tendrá la oportunidad de seleccionar de una amplia gama de propuestas la mejor oferta, generando ahorro del recurso destinado.

Hay que destacar también, la conveniencia en la implementación de estos pliegos irradia a las entidades públicas que tendrán menos desgaste administrativo para la estructuración de los procesos de selección, pues solo deberán acogerse a lo ya establecido y ponerlo en práctica, pero además, genera certeza y transparencia en los servidores públicos, quienes estarán amparados y salvaguardados de los riesgos que implica un proceso de contratación, y por ende la entidades que auditan y revisar, podrán encontrar de manera más ágil y clara todas las actuaciones surtidas en la etapa pre contractual.

---

<sup>18</sup> Cámara Colombiana de la Infraestructura, Observatorio de Contratación, Informe acerca del balance de los Pliegos Tipo (2019).

En síntesis, si tiene en cuenta que el contrato estatal es por excelencia el medio idóneo para cumplir con los fines del Estado, vale la pena que el proponente que lo ejecute, lo haya obtenido de manera transparente y con todas las garantías que aseguren un proceso de selección limpio y objetivo, siendo los pliegos tipo, el instrumento para ello.

De ahí que un país como Colombia sea necesaria su urgente implementación y constante fortalecimiento, pues, aunque a través del desarrollo normativo se ha intentado dotar de instrumentos legales que combatan la corrupción, los resultados no han sido los mejores.

Varios entonces son los retos que tienen los pliegos tipo en los procesos de contratación, pues en el caso de los ya implementados, aún quedan dudas sobre los denominados factores de calidad en la modalidad de licitación pública, lo que supone un primer reto, que es determinar la discrecionalidad que tiene la entidad para escoger uno, dos, o más entre los cuatro factores ponderables.

Otro reto también relacionado con estos factores de calidad, es como determina la entidad que los ofrecimientos que realiza el proponente, tales como contar con maquinaria de menos de veinte años, los profesionales que estarán a cargo del plan de gerencia de proyectos, la garantía adicional, y el plan de calidad, son genuinos, y se implementarán sin ningún contratiempo en caso de resultar adjudicatarios, porque aunque bien podría pensarse que el incumplimiento de estos en la etapa contractual es motivo para la declaratoria de incumplimiento y hasta la caducidad del contrato, debería importar inicialmente en la etapa de la presentación de ofertas, pues allí puede ocurrir que el oferente con el ánimo de obtener la puntuación establecida, presente manifestación de cumplimiento de estos puntos, sin que tenga la capacidad para cumplir con lo prometido.

La solución al anterior problema debe estudiarse desde la eliminación de estos requisitos opcionales, la manera de determinación y como fijarlos, o hasta si es conveniente que estos factores de calidad deban ser asumidos por la entidad estatal y no por el proponente.

Aunque la acreditación de vinculación de personas con discapacidad no es algo nuevo en los procesos de contratación para la obtención de puntuación, lo cierto, que es los pliegos de condiciones tipo recogen este criterio, pero no fijan novedad alguna en la manera de

acreditarlo, lo que abre la puerta a que la demostración de este factor se haga de manera fraudulenta o que simplemente sea de “papel” y en todo caso, la entidad debería asegurar que el proponente cuente en su nómina con personal en esta condición de manera activa y acorde a lo manifestado para hacerse acreedor de esta calificación.

Colombia Compra Eficiente ha manifestado que la implementación de los pliegos tipo en los procesos de selección de obra de infraestructura de transporte ha fortalecido la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, sin embargo, causa duda si este tipo de empresas han podido competir con una expectativa razonable de resultar adjudicatarias cuando se fijan los denominados factores de calidad, pues como ya se ha dicho, muchas de estas empresas no tienen la capacidad para su implementación, pero en todo caso, la Agencia Nacional de Contratación pública deberá estudiar de manera detallada no solo la participación de MiPymes sino también si han resultado seleccionadas para desarrollar el objeto del contrato.

Adicional a lo ya mencionado, y en consideración a lo establecido en la Ley 2022 de 2020, que extiende el uso obligatorio de los pliegos tipo a todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública en Colombia, y que deja en cabeza de Colombia Compra Eficiente la adopción de estos documentos estándar, hay un importante desafío para dicha Agencia, que tendrá que velar para que estos documentos tipo se adapten a todas las características económicas, regionales, y la naturaleza del procesos de selección a través de mesas de concertación intersectoriales con quienes deben construir estos documentos con base en la experiencia capitalizada con la implementación de los pliegos tipo en obras infraestructura de transporte, pero en todo caso, dichos pliegos deben ser acordes con todos los principios de la contratación pública en Colombia.



## **Conclusiones**

La contratación estatal en Colombia, aunque ha ido robusteciendo los mecanismos para hacer frente a la corrupción que afecta los procesos de selección de los contratistas mediante la implementación de buenas prácticas contractuales y con la ayuda de un desarrollo normativo que ha permitido establecer nuevas reglas que deben seguirse para la escogencia de los proponentes, y pese que en el país se han penalizado aquellas acciones y conductas que corrompen los proceso de contratación; la leyes parecen haber quedado cortas para combatir esta problemática, pues no es un secreto que la alta producción normativa no ha podido menguar o atenuar la manipulación en dichos procesos a través de los llamados pliegos sastre, hechos a la medida de un proponente.

La solución para hacer frente a esta práctica ilegal, fue la implementación de documentos estándar o tipo, que fijaron condiciones iguales e inmodificables para las entidades y los oferentes en relación con la acreditación de las condiciones técnicas, económicas y jurídicas en el marco de un proceso de contratación.

Los pliegos tipo fueron incorporados de manera inicial a través de los procesos de selección de obra pública e infraestructura de transporte, logrando como resultado mayor participación de oferentes, cuya escogencia se basó en factores objetivos fijados en las condiciones establecidas en esos documentos estándar, y con plena garantía de los principios de selección objetiva, pues no hubo ningún factor de afecto e interés en su elección.

El principio de transparencia también se vio reflejado en la escogencia del proponente, pues los pliegos tipo al ser inmodificables no permiten su manipulación y direccionamiento a un único oferente, con lo que el proceso de selección se libra de cualquier vicio o duda frente al actuar de la administración.

En relación al principio de economía, se encuentra concordancia en los pliegos tipo, pues como resultado de mayor cantidad de oferentes que presentan sus propuestas, se genera mayor competencia y dinamismo en el mercado, y que en virtud de una selección justa y sin asomo de duda, permite a la entidad escoger la mejor propuesta que a su vez representa una optimización en los recursos dispuestos para el desarrollo del contrato.

En cuanto a la libertad de concurrencia, hay aspectos en los pliegos tipo, tales como los anteriormente estudiados factores de calidad, que generan duda frente a este principio, pues si bien, de acuerdo con algunos análisis y estudios pareciera que se ha incrementado la pluralidad de oferentes, aun no se ha decantado cual es el porcentaje de participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en estos procesos, pero además, no queda claro si los factores de calidad que otorgan puntaje incentivan a algunos proponentes que con el ánimo de obtener esta calificación a realizar ofrecimientos artificiales y que posteriormente dada su capacidad técnica y económica no pueden cumplir.

Dicho lo anterior, los pliegos tipo, aunque parecen incorporar y acoger correctamente los principios de la contratación pública, aún tienen importantes retos tales como lograr más participación de proponentes sin perder de vista la intervención de pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, aunque los pliegos tipo no sean la herramienta diseñada para concientizar a los actores que intervienen en los procesos de contratación, acerca de la importancia que tiene un adecuado proceso de selección frente al desarrollo de los fines del estado, sin duda su obligatoriedad permitirá a futuro entender los beneficios de la democratización para la escogencia de un contratista en pro del desarrollo social y económico del país.

## Referencias:

Abreo, W. Reyes, A. Ugarte, J. (2018). La obligatoriedad de los pliegos-tipo en los contratos de obra pública y su extensión a otro tipo de contratos o procesos en Colombia – ley 1882 de 2018 (*Tesis de especialización*) Universidad Libre Seccional Cúcuta, facultad de derecho, ciencia política y sociales. Disponible en <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11634/LA%20OBLIGATORIEDAD%20DE%20LOS%20PLIEGOSTIPO%20EN%20LOS%20CONTRATOS%20DE%20OBRA%20P%C3%9ABLICA%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, (2020). Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de Licitación de obra pública de infraestructura de transporte - Versión 2, Disponible en [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce-eicp-gi-04\\_guia\\_documentos\\_tipo\\_licitacion\\_publica\\_infraestructura\\_de\\_transporte\\_version\\_2\\_1.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-04_guia_documentos_tipo_licitacion_publica_infraestructura_de_transporte_version_2_1.pdf)

Agudelo-Giraldo, O.A. (Ed.). (2018). La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Barbosa, J. Rojas, R. Soto, M. (2018). Análisis de pliegos tipo para la transparencia en la adjudicación de proyectos de infraestructura de transporte en Colombia, en comparación con países como Argentina y República dominicana. (*Tesis de pregrado*) Facultad de ingeniería. Universidad Piloto de Colombia.

Bahamón Jara, M. L. (2018). Análisis de la normatividad en contratación pública. En M. L. Bahamón Jara. Elementos y presupuestos de la contratación estatal. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Betancourt Cortés, J. S. (2018). El fenómeno de la corrupción en los procesos de licitación pública en contratación estatal en Colombia. (p.10). Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Programa de Economía. Bogotá, Colombia

Bonilla.C, Bonilla. E, Galindo.Y. (2015). El direccionamiento en los procesos de licitación pública respecto al contrato de suministro desde la creación de pliegos de

condiciones mediante los estudios previos y su falta de regulación.. (*Tesis de pregrado*) Facultad de Derecho. Universidad la Gran Colombia. Disponible en: [https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5123/Licitaci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica\\_contrato\\_suministro.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5123/Licitaci%C3%B3n_p%C3%BAblica_contrato_suministro.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Cámara Colombiana de la Infraestructura, Observatorio de Contratación. (2019) Informe: Balance de los Pliegos Tipo. (Video) Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=hfZi37CtFac&t=279s>

Campos, L. Castro, S. Noreña, D. y Pérez, A. (2019). Pliegos tipo como instrumento para la transparencia en la Contratación Estatal en Colombia. (*Tesis de Pregrado*). Facultad de Derecho. Universidad Libre de Pereira. Pereira, Colombia.

Castro, C. (2011). Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en la Contratación Estatal, en La Ley 1150 de 2007, una respuesta a la eficacia y transparencia en la Contratación Estatal La Nueva Contratación Pública en Colombia. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario

Castro, E. (2016). Importancia de los principios de la contratación estatal, (*Tesis de Posgrado*) Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas. Disponible: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14822/castroJimenezErikaPatricia2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Conde Masmela, R. M. (2016). Falta de claridad en los pliegos de condiciones, origina interpretación subjetiva que conlleva a transgredir principios contractuales. Universidad Santo Tomás de Aquino, Bogotá, D.C.

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>.

Escobar, G. (2018). Pliegos tipo: ¿Transparencia en la contratación pública? (Artículo de opinión) Escobar & Carvajal.

Garzón, A. Mendoza, M. Montañez, N. (2018) Los indicadores financieros en la actividad contractual (*Tesis de especialización*) Universidad Libre, Seccional Cúcuta, facultad de derecho, ciencia política y sociales.

Gutiérrez, A. (2020). Con la herramienta pliegos tipo, Colombia Compra Eficiente ayudó a que se aumentaran los oferentes. Asuntos Legales. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/colombia-compra-eficiente-genero-que-con-la-herramienta-pliegos-tipo-se-aumentaran-oferentes-3093301>

Gutiérrez, E. (2019). Reconocimiento y promoción del principio de libre competencia en la licitación pública a través de la normatividad colombiana. (pp.13-14). Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia

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=1100151>

Moreno, A. (2015). Los constantes cambios en la regulación de la contratación estatal en Colombia y su problemática jurídica. (*Tesis de Posgrado*) Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6273/LOS%20CONSTANTES%20CAMBIOS%20EN%20LA%20REGULACION%20DE%20LA%20CONTRACCION%20ESTATAL%20EN%20COLOMBIA%20Y%20SU%20PROBLEMATICAJURIDICA.pdf?sequence=1>

Palacio Hincapié, J.A. (2007). La transparencia en la contratación del Estado. Bogotá. D.C. Doctrina y Ley.

Palacios Hincapié, J. A. (2014). La Contratación de las Entidades Estales. Medellín, Librería Jurídica Sanchez R. LTDA.

Pérez, C. (2018). Los pliegos tipo, la “nueva” selección objetiva y otros aspectos de la reforma 1882. Observatorio Colombiano De La Contratación Pública, 1(1). Disponible en <http://www.occp.co/los-pliegos-tipo-1%E2%80%9Cnueva%E2%80%9Dselecci%C3%B3n-objetiva-y-otros-aspectos-de-la-reforma-188>

Perez, M. (2019). La utilización de los documentos tipo en licitaciones de obras públicas en Colombia: aplicación del principio de transparencia y selección objetiva. (*Tesis de pregrado*) Universidad Católica de Colombia, Facultad de Derecho. Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/24051/1/La%20utilizaci%C3%B3n%20de%20los%20documentos%20tipo%20en%20licitaciones%20de%20obras%20p%C3%BAblicas%20en%20Colombia.pdf>

Serrano, A (2014). Corrupción en la contratación pública en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, D.C.

Transparencia Colombia. (2003). Corresponsabilidad del sector empresarial y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-anual-2003.pdf>.

Vanguardia. (2014) Denuncian presunto direccionamiento en contrato de Alcaldía. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/politica/denuncian-presunto-direccionamiento-en-contrato-de-alcaldia-CFVL263221>

Veeduría Distrital de Bogotá (2018). Balance de logros y retos de ciudad: Bogotá 2016-2017. Disponible [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/balance\\_de\\_logros\\_y\\_retos\\_de\\_ciudad\\_bogota\\_2016\\_-\\_2017\\_veeduria\\_distrital.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/balance_de_logros_y_retos_de_ciudad_bogota_2016_-_2017_veeduria_distrital.pdf)