

Efectividad del sistema de pliegos tipo como garantía del principio de transparencia. Caso de estudio: Municipio de Barichara, Santander.

*Effectivity of the standard bidding documents as a guaranty for transparency principle.
Case study: Municipality of Barichara, Santander*

Autores: Silvia Natalia Villamizar Flórez.¹; Reynaldo López Rodríguez.²

Recepción artículo _____ . Aceptación artículo _____ . Publicación artículo _____ .

Resumen

La Ley 1150 de 2007 entregó facultades a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente para adoptar documento tipo en la actividad contractual del estado, rogativa realizada desde diferentes aristas del espectro político de nuestro país que pugnaban por la creación de un sistema que estandarizara la elaboración de los pliegos de condiciones, repercutiera en una mayor participación de contratistas en las ofertas estatales,

Abstract

Law 1150 of 2007 empowered the National Agency of Public Procurement Colombia Compra Eficiente to adopt standard documents in the state's contracting activity, a request made from different sides of the political spectrum of our country that fought for the creation of a system that would standardize the preparation of the bidding documents, would have a greater participation of contractors in state bids, and thus represent the

¹ Abogada, Universidad Industrial de Santander. Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Libre Seccional Socorro. Correo: silvian-villamizarf@unilibre.edu.co.

² Abogado, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Libre Seccional Socorro. Correo: reynaldo-lopezr@unilibre.edu.co

y por ende representara la materialización de los principios de selección objetiva y transparencia que son pilares del estatuto de contratación. A pesar de su aplicación paulatina, el sistema de pliegos tipo se erige como una de las medidas más eficaces en el combate contra la corrupción y aquella que permite que los mejores candidatos se interesen en ofertar sus servicios al estado colombiano. Sin embargo, surge la pregunta sobre qué tan efectivo resulta este sistema y si, en la práctica, sí se evidencian los cambios.

Por eso, a través del presente trabajo de investigación, nuestro propósito es caracterizar y comparar los procesos de licitación pública adelantado en el municipio de Barichara, Santander, a través del sistema de pliegos tipo, con aquellos desarrollados antes de la entrada en vigencia de la normativa que estableció su obligatoriedad en la contratación de obras de infraestructura de transporte y de infraestructura para agua potable y saneamiento básico.

Palabras Clave: Contratación estatal, pluralidad, objetividad, transparencia, pliego de condiciones, licitación, obra pública, infraestructura, agua potable y saneamiento básico.

materialization of the principles of objective selection and transparency that are pillars of the contracting statute. In spite of its gradual application, the system of standard bidding documents is one of the most effective measures in the fight against corruption and one that allows the best candidates to be interested in offering their services to the Colombian state. However, the question arises as to how effective this system is and if, in practice, changes are evidenced.

Therefore, through this research work, our purpose is to characterize and compare the public bidding processes carried out in the municipality of Barichara, Santander, through the system of standard bidding documents, with those developed before the entry into Works of the regulations that established its obligatory nature in the contracting of transportation, potable Works and basic sanitation infrastructure Works.

Key Words: Public contract, plurality, objectivity, transparency, sheet of conditions, bidding, public work, infrastructure, water and basic sanitation.

INTRODUCCIÓN

Las malas prácticas en materia de contratación estatal son frecuentes y múltiples pueden ser sus causas: Altas cuantías que resultan un atractivo para quienes en ellas incurren, insuficiente control por parte de los órganos, ausencia de una adecuada reglamentación que ponga límites a las entidades en la elaboración de sus exigencias, etc. Siendo la contratación del Estado un asunto que afecta de manera directa los recursos públicos, de cuya correcta ejecución va a depender el goce de los derechos de todos los asociados y la consecución de los fines y finalidades estatales, resulta importante estudiar y determinar qué tan efectivas han resultado las disposiciones adoptadas por el legislador y reglamentadas por el Gobierno Nacional en aras de garantizar procesos de contratación transparentes, que eviten los actos de corrupción que históricamente han acompañado los procesos, disminuyan sus costos y faciliten la supervisión por parte de los entes de control, restituyendo así la confianza de los ciudadanos y de los mismos contratistas. Una de esas estrategias es el sistema de pliegos tipo con el que se estandariza la elaboración de los pliegos de condiciones, buscando con ello, entre otros, la materialización de la transparencia, selección objetiva y pluralidad de oferentes como pilares del estatuto de contratación.

Con esta investigación se pretende exponer los efectos de la implementación de los pliegos tipo en los procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte y de agua potable y saneamiento básico, iniciados por el municipio de Barichara en el periodo comprendido del 1 de enero de 2017 al 22 de abril de 2021, haciendo un análisis comparativo entre los que se tramitaron bajo tal modalidad y los que no, a fin de verificar la eficacia del sistema evidenciada en una mayor participación de contratistas en las ofertas estatales.

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

Para ofrecer un contexto en primer momento y de manera sumaria se expondrán los conceptos y normatividad en materia de contratación estatal necesarios para comprender el alcance del escrito, para posteriormente hacer una breve presentación del municipio caso de estudio y finalizar con la explicación y resultados de la investigación.

METODOLOGIA

El propósito de la presente investigación se aparta del estudio y/o resolución de problemas sociales, centrándose en el análisis de una institución jurídica: La contratación estatal y el avance que supone el reciente desarrollo normativo con la implementación de los pliegos tipo como garantía de la transparencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva; en consecuencia, nos encontramos frente a una investigación de carácter jurídico. Por su parte, el enfoque empleado es el cuantitativo, pues se tuvieron en cuenta datos numéricos concretos que responden a la realidad de los procesos contractuales celebrados por el municipio de Barichara dentro del lapso temporal ya definido, delimitándolos a los requerimientos que la investigación demandó.

Enfoque de la investigación:

El tipo de investigación es descriptivo, toda vez que se hizo la observación del hecho particular sin lugar a la experimentación. Igualmente, se aplicó la técnica documental basada en la revisión de jurisprudencia, doctrina y la propia legislación relacionadas con la contratación del Estado; en cuanto a la información puntual de los procesos contractuales estudiados, se destaca que la recolección de datos se tomó de la plataforma SECOP I, siendo

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

entonces una información proveniente de una fuente confiable, medible objetivamente y que da lugar a la precisión.

RESULTADOS

Los fines esenciales del Estado se encuentran en el artículo segundo de nuestra Constitución Política, siendo, entre otros, el servir a la comunidad y la promoción de la prosperidad general. Teniendo en cuenta que su cumplimiento supone un gran esfuerzo que implica la ejecución de múltiples actividades, tantas como la realidad y las cambiantes necesidades lo demanden, en diversos escenarios como la prestación de servicios públicos, infraestructura, transporte, salud, educación, etc., para el logro de tales fines resulta fundamental la colaboración entre las mismas entidades estatales, así como el apoyo de particulares que con su conocimiento, capacidad, experiencia y aptitud faciliten la labor. Es así como nacen los contratos estatales, entendidos como todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el estatuto de contratación, cuyo fin es “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. (Ley 80, 1993)

Aspectos relevantes en materia de contratación estatal

Dada la especificidad de algunas materias es inviable que exista una única norma que contenga la totalidad de disposiciones sobre el tema, es por ello que la normatividad que regula la contratación estatal es amplísima como también lo es su desarrollo jurisprudencial y doctrinal; en todo caso, al preceptuar las reglas generales y los principios la Ley 80 de 1993

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

“Estatuto General para la Contratación Pública” se erige como la norma rectora y columna vertebral en lo que a contratación de las entidades estatales se refiere.

La Ley 80 de 1993 fue objeto de modificaciones por parte de la Ley 1150 de 2007, norma que en el artículo 2º enumera las modalidades de selección de contratistas: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. A modo de resumen se tiene:

Licitación pública: Es la regla general para la escogencia de contratistas. De acuerdo con la Ley 80 de 1993 *“se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable”* (Parágrafo art. 30).

Selección abreviada: De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 la selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. En este artículo también se encuentran señaladas las causales de selección abreviada.

Concurso de méritos: Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. (Ley 1150, 2007, art. 2).

Contratación directa: Procede exclusivamente en los casos previstos en el numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

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

Contratación de mínima cuantía: Aplica cuando la contratación no excede el 10% de la menor cuantía de la entidad, independientemente de su objeto. Las reglas están previstas en el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

La cuantía se determina de acuerdo a los presupuestos anuales de las entidades públicas expresadas en salarios mínimo legales mensuales (smlm), según el numeral 2° del mismo artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, así:

Presupuesto anual de la entidad	Valor mínima cuantía
Superior o igual a 1.200.000 smlm.	Hasta 1.000 smlm.
Superior o igual a 850.000 smlm e inferiores a 1.200.000 smlm.	Hasta 850 smlm.
Superior o igual a 400.000 smlm e inferior a 850.000 smlm.	Hasta 650 smlm.
Superior o igual a 120.000 smlm e inferior a 400.000 smlm	Hasta 450 smlm.
Inferior a 120.000 smlm	Hasta 280 smlm.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los principios, como lo indica Estrada (2011)³ se entienden como “límites al ejercicio del poder del Estado, fundamentos de los derechos fundamentales y normas que determinan la validez de las restantes normas del ordenamiento” Ellos “consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional”,

³ Estrada, V. S. (15 de marzo de 2011). *La noción de principios y valores en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Obtenido de Facultad de derecho y ciencias políticas : <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v41n114/v41n114a02.pdf>

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

expresan normas jurídicas para el presente, son una pauta de interpretación y han de inspirar el funcionamiento de la organización política (Corte Constitucional, 1992).⁴

Los principios bajo los cuales se debe desarrollar la contratación del Estado son, en primer momento, los establecidos en el artículo 209 superior que habla sobre la función administrativa: Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; sumados a los previstos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993: Transparencia y responsabilidad, y a los principios generales del derecho y particulares del derecho administrativo. Todos estos, en palabras de la H. Corte Constitucional “no son simples definiciones legales, sino normas de contenido específico de obligatorio acatamiento en toda la contratación estatal, sea cual fuere la modalidad en que ésta se realice” (Corte Constitucional, 2002).⁵

Pese a estar puntualmente indicados en la norma y contar con sendas providencias que los justifican como fundamentales para garantizar un correcto desarrollo de la acción contractual que realmente responda a los intereses de los asociados, en la práctica se evidencia de manera muy recurrente el desconocimiento de dichos principios. Por lo anterior, es necesario implementar estrategias a fin de eliminar ineficientes y malas prácticas en la materia.

Dos situaciones hacen que la ciudadanía mantenga los ojos puestos en la contratación que celebra el Estado: i) Tiene presente que una correcta acción contractual por parte de la administración es garantía de solución a los problemas que la aqueja, y ii) La comunidad

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002

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

sabe que los recursos que se invierten son públicos y no son pocos. Por su parte, un adecuado desarrollo contractual es fundamental para los mismos contratistas pues ellos ejercen su labor a cambio de una contraprestación, cumpliendo con esto una función social que involucra obligaciones y responsabilidades. Lamentablemente las constantes irregularidades en los procesos han derivado en la pérdida de confianza de los administrados y de los mismos contratistas.

Algunas de estas malas prácticas son el favorecimiento de determinados proponentes, el direccionamiento de contratos, las adjudicaciones irregulares y la exigencia de requisitos irrazonables en los pliegos de condiciones, actos que muchas veces constituyen ilícitos y que son violatorios del principio de transparencia el cual se desarrollará por ser relevante a los objetivos del presente escrito.

Lo anterior no quiere decir que la transparencia sea el único principio afectado, pues con las adjudicaciones a dedo no se da a todos los proponentes el mismo trato y en ocasiones se tienen consideraciones en razón a factores de afecto, transgrediendo así los principios de igualdad e imparcialidad, advirtiendo igualmente que cualquier conducta contraria a la rectitud y honestidad es violatoria del principio de moralidad. Por otro lado, la exigencia de requisitos irrazonables conlleva a la imposición de obstáculos y dilaciones que pasan por alto el principio de eficacia.

Sobre el principio de transparencia, la selección objetiva y la pluralidad de oferentes

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

En lo que tiene que ver con la transparencia, el numeral 8° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* indica que *“en virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal”*. Por su parte, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 dispone, entre otros, que tal principio implica que los interesados en los procesos contractuales tendrán la oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten; las actuaciones serán públicas y los documentos también gozarán de tal carácter, de ellos habrá lugar a la expedición de copias a quienes demuestren un interés legítimo salvo reservas legales; los actos administrativos que se expidan deberán estar debidamente motivados; a las autoridades les está prohibido eludir los procesos de selección objetiva y sus actuaciones deberán ceñirse a lo previsto en la ley.

En este artículo también encontramos el contenido mínimo de los denominados pliegos de condiciones: i) en ellos deberán indicarse los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección, ii) se definirán de manera clara reglas objetivas y justas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas, y por el contrario les permitan la confección de los ofrecimientos; iii) se definirán las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios para la ejecución del objeto contractual; y iv) no se podrán incluir condiciones y exigencias de imposible cumplimiento ni exenciones de responsabilidad. Vale recordar entonces que el pliego de condiciones constituye la carta de navegación aplicable al proceso de selección y al futuro contrato, en él se detallan desde aspectos generales como el idioma en que deben presentarse los documentos y comunicaciones, hasta aspectos más técnicos y específicos como el objeto y valor estimado

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

del contrato, forma de pago, plazo y lugar de ejecución, requisitos habilitantes, forma de presentación y criterios de evaluación de las ofertas, garantías y cronogramas; si bien los pliegos de condiciones son diseñados únicamente por la entidad estatal, sus disposiciones son de obligatoria observancia por ella misma y por los oferentes. Frente a esta figura, el Consejo de Estado ha señalado:

“El pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último” (Consejo de Estado, 2013).⁶

El principio de transparencia trae implícita la selección objetiva, esto es, la elección del proponente se debe ser imparcial, bajo ningún tipo de influencia o presión y aplicando el mismo rigor de evaluación a todas las ofertas, asegurando que la escogencia del contratista se haga únicamente por tratarse de la oferta más favorable que cumple con las exigencias del pliego de condiciones, las cuales se reitera deben ser impersonales, razonables y realizables. Siguiendo a Forero (2020):⁷

“El principio de transparencia también se identifica con la selección objetiva del contratista. En el pliego de condiciones se deben indicar los requisitos y objetivos necesarios

⁶ Consejo de Estado. (24 de Julio de 2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. [CP: Enrique Gil Botero]; Rad. (25642). Obtenido de: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S3/05001-23-31-000-1998-00833-01\(25642\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/131/S3/05001-23-31-000-1998-00833-01(25642).pdf)

⁷ Forero, C. F. (2020). El Contrato Estatal. Obtenido de Universidad de Ibagué: <https://repositorio.unibague.edu.co/jspui/bitstream/20.500.12313/2252/5/E1%20contrato%20estatal.pdf>

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

para participar en el proceso de selección. Definiendo reglas objetivas y con exigencias posibles (no se deben incluir exigencias imposibles), que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, asegurando con ello la escogencia objetiva del contratista, así como evitar la declaratoria de desierta de la licitación (Ley 80, 1993, art. 24 [numeral 2]). De ahí que a las autoridades les sea prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva.”.

Una garantía al principio de transparencia y selección objetiva es la pluralidad de oferentes en los casos en que la modalidad de contratación lo permita, pues el establecimiento de reglas de juego generales e imparciales cierra los espacios de la subjetividad y garantiza la libre participación. A mayor competencia los interesados se exigen a ofrecer mejores propuestas.

El sistema de pliegos tipo como garantía del principio de transparencia.

Dando respuesta a la iniciativa surgida en la Consulta Anticorrupción de 2018, a través del artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 , modificado por la Ley 2022 de 2020, se adoptó el sistema de pliegos tipo.

La adopción de los documentos tipo es la estandarización de los requisitos habilitantes y de los factores técnicos y económicos de escogencia dentro de los procesos contractuales del Estado (contenidos en los documentos base, anexos, formatos, matrices y formularios), de acuerdo a las modalidades de selección y la naturaleza y cuantía de los contratos. Con ella, se limita la autonomía de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación en la elaboración de los pliegos de condiciones, toda vez que los parámetros señalados en los

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

documentos tipo son inmodificables y de obligatoria observancia de su parte ⁸(Colombia, Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.2.6.1.4). Al ser generales y estar unificados los requisitos, hay un mayor y mejor control de la actividad contractual por parte de los correspondientes órganos y de la misma ciudadanía, y se evita que las entidades en el marco de su discrecionalidad impongan exigencias irrazonables o de difícil cumplimiento que conlleven a actuaciones irregulares que pasen por alto los principios, verbigracia el direccionamiento de contratos.

La implementación de los pliegos tipo corresponde a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, entidad creada mediante el Decreto 4170 de 2011 cuyo objeto rector es “desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”⁹, y se hará de manera paulatina, en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2022 de 2020, su uso es obligatorio para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras.

A la fecha se encuentran reglamentados los procesos de obra pública de infraestructura de transporte en las modalidades de licitación (Decreto 342, 2019) y de selección abreviada de menor cuantía (Decreto 2096, 2019), los procesos de licitación para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico (Resoluciones 248 y 249 del 2020) y los procesos de

⁸ Decreto 1082 de 2015. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. DO: 49.523.

⁹ Decreto 4170 de 2011. (3 de noviembre de 2011). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. DO: 48.242.

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

gestión catastral con enfoque multipropósito (Resolución 269 de 2020); sin embargo, el propósito es que irradian la totalidad de los procesos contractuales para lo cual dicha Agencia deberá fijar un cronograma y coordinar la colaboración de entidades especializadas en cada tema.

Caso de estudio: Barichara, Santander

El artículo 320 de nuestra Carta Política determina que “la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, Gobierno y administración”, esta disposición fue reglamentada por el legislador mediante la Ley 136 de 1994¹⁰, norma que ha sido objeto de múltiples modificaciones¹¹ encontrándose actualmente vigente lo previsto en el Decreto Ley 2106 de 2019¹², cuyo artículo 153 expone las 7 categorías en que se pueden clasificarse los municipios y distritos de acuerdo a tres criterios: número de pobladores, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica; los grandes municipios y distritos se ubican en la categoría especial y primera categoría, descendiendo hasta los municipios básicos de quinta y sexta categoría. Con unos ingresos corrientes de libre destinación de cercanos a los diez mil millones de pesos¹³ y una población

¹⁰ Ley 136 de 1994. (2 de Junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.

¹¹ Artículo 6° de la Ley, modificado por el artículo 2° de la Ley 617 de 2000, el artículo 7° de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 153 del Decreto Ley 2106 de 2019.

¹² Ley 2106 de 2019 “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”.

¹³ Acuerdo 24 de 2019. (30 de Noviembre de 2019). Consejo Municipal de Barichara. Por medio del cual se fija el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Barichara Santander para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. Barichara. Obtenido de www.barichara-santander.gov.co/presupuesto/acuerdo-24-de-2019-presupuesto-aprobado-vigencia-2020

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

de 7.010 habitantes reflejada en una densidad de 52.31 hab/km² ¹⁴, Barichara se cataloga como un municipio básico de sexta categoría.

Sin embargo, frente a tal calidad destacamos la incuestionable importancia histórica, cultural y turística de este municipio, no solo en el ámbito regional sino también a nivel nacional; hechos como la declaratoria de Monumento Nacional otorgada mediante el Decreto 1654 de 1978, el tradicional tallado en piedra que ha logrado trascender en el tiempo instituyéndose como un sello de su identidad, la notable técnica de su arquitectura y el cada vez mayor arribo de turistas consecuencia de la creciente y variada oferta hotelera y gastronómica, dan cuenta de ello; no en vano ha merecido el honorable título de “el pueblo más bonito de Colombia”. A razón de esto, el municipio se ha convertido en referente turístico, lo que en consecuencia ha apalancado un crecimiento económico significativo que definitivamente da cuenta que este municipio guantentino ubicado 118km de la capital santandereana, no es tan modesto como posiblemente fue considerado en antaño y se consolida día a día como un eje del desarrollo local y un atractivo para inversionistas.

El continuo progreso del municipio es un objetivo claro entre los baricharas, posición que supone grandes retos para sus administraciones como el desarrollo de infraestructura y mejoramiento de la ya existente, la adecuación de la red de servicios públicos a fin de suplir a cabalidad las necesidades de la comunidad y la ejecución de todas las acciones tendientes a cumplir con los objetivos y estrategias previstos en el Esquema de Ordenamiento Territorial. Amerita entonces conocer la efectividad de la norma que crea y regula los Pliegos Tipo, en relación con el principio de pluralidad de oferentes dentro de los procesos

¹⁴ Un solo sentir 2020-2023. (s.f.). Plan de desarrollo de Barichara.

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

contractuales celebrados por el municipio de Barichara en el periodo comprendido del 1 de enero de 2017 al 22 de abril de 2021.

DISCUSIÓN

Con el propósito de conocer el detalle los procesos de contratación que serían objeto de análisis en la elaboración de esta investigación, se acudió a la plataforma SECOP I, tal y como se menciona en el acápite de Metodología. En el aplicativo de consulta de la plataforma se solicitaron aquellos procesos de contratación que tuvieron apertura entre el 1 de enero de 2017 y el 22 de abril de 2021, en la entidad “SANTANDER – ALCALDIA MUNICIPIO BARICHARA”, como se muestra en el Anexo 1 del presente artículo. La consulta realizada arrojó un total de 1062 procesos de contratación (Anexo 2), de los cuales se seleccionaron todos aquellos relacionados con obras públicas de infraestructura, que fueron tramitados a través de licitación pública y sin discriminar el sector al cual estuvo dirigido el objeto del contrato mismo. La aplicación de los filtros antes mencionados dio como resultado un total de 21 procesos de contratación adelantados a través de la modalidad de licitación de obra pública, los cuales fueron analizados a detalle tal y como consta en el Anexo 3 del presente artículo.

A través del análisis de los procesos de contratación seleccionados se obtuvieron los siguientes resultados:

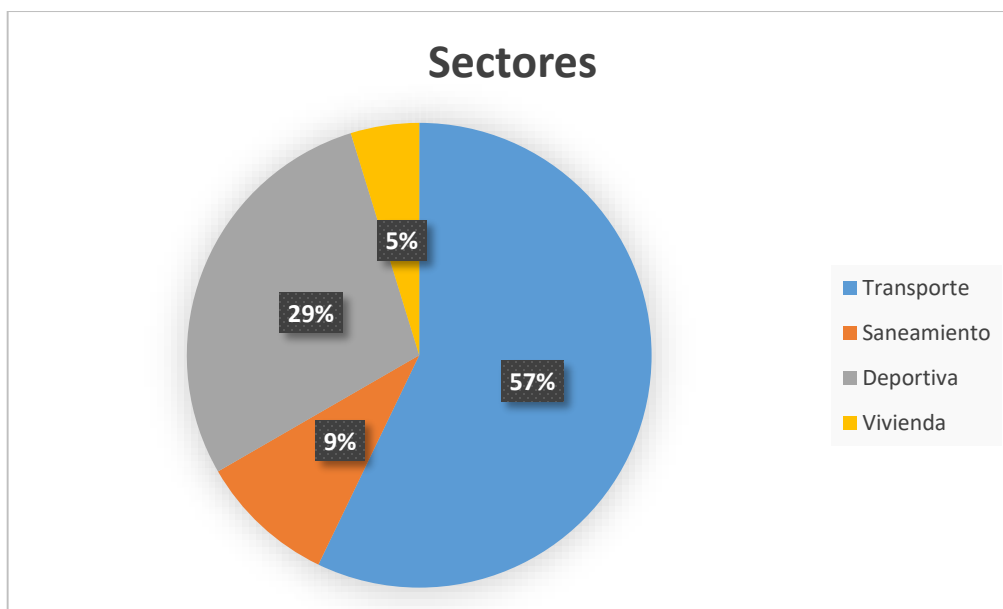
En los procesos seleccionados, los sectores destinatarios de la inversión fueron:

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

SECTOR	N° PROCESOS
Transporte	12
Saneamiento	2
Otros	7
TOTAL	21

Fuente: Elaboración propia

Los datos antes mencionados pueden ser evidenciados en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar que, dado el objetivo de la presente investigación, sólo aquellos procesos de contratación relacionados con obras de infraestructura de transporte, así como agua potable y saneamiento básico, fueron tenidos en cuenta a la hora de analizar el número de oferentes. Lo anterior, toda vez que para los otros sectores -infraestructura deportiva y de

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

vivienda-, no se han elaborado y reglamentados los pliegos tipo a implementar en su contratación.

En cuanto al número de proponentes se refiere, esta investigación arrojó el siguiente resultado:

PROCESO	SECTOR	NÚMERO DE PROPONENTES	PLIEGO TIPO	
			SI	NO
LP 002 de 2017	Transporte	1		X
LP 003 de 2017	Deportivo	N/A	N/A	
LP 004 de 2017	Transporte	1		X
LP 005 de 2017	Vivienda	N/A	N/A	
LP 006 de 2017	Transporte	2		X
LP 008 de 2017	Saneamiento	1		X
LP 009 de 2017	Transporte	1		X
LP 001 de 2018	Transporte	1		X
LP 002 de 2018	Transporte	1		X
LP 004 de 2018	Transporte	1		X
LP 005 de 2018	Transporte	1		X
LP 006 de 2018	Deportivo	N/A	N/A	
LP 007 de 2018	Deportivo	N/A	N/A	
LP 001 de 2019	Transporte	1		X
LP 002 de 2019	Transporte	5	X	
LP 003 de 2019	Saneamiento	1		X
LP 004 de 2019	Deportivo	N/A	N/A	
LP 001 de 2020	Deportivo	N/A	N/A	
LP 001 de 2021	Transporte	28	X	
LP 002 de 2021	Transporte	54	X	
LP 003 de 2021	Deportivo	N/A	N/A	

Fuente: Elaboración propia

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

Como se puede evidenciar de lo consignado en la tabla anterior, aquellos procesos de licitación que fueron adelantados a través de la modalidad de pliegos tipo reflejan una marcada diferencia con aquellos tramitados con anterioridad a la entrada en vigencia de estos, en cuanto al número de proponentes se refiere.

CONCLUSIONES

Los pliegos tipo fueron diseñados y están siendo implementados con el propósito de materializar los principios de selección objetiva y transparencia, estableciendo condiciones estandarizadas para el desarrollo de los procesos de contratación pública e incentivando la participación plural de oferentes.

Siendo la contratación estatal uno de los asuntos más álgidos en cuanto a corrupción y conflicto de intereses se refiere, lo cierto es que de los resultados de la investigación se logra evidenciar que en el marco del municipio de estudio -Barichara, Santander-, la correcta aplicación de la modalidad de pliegos tipo por parte de la administración municipal ha significado una mejora representativa, con relación a los procesos adelantados antes de la entrada en vigencia de la normativa señalada en acápite anteriores, en tanto tiene que ver con la participación plural de oferentes y la garantía de los principios de transparencia y selección objetiva.

Así las cosas, se logra concluir que el sistema de pliegos tipo ha resultado una medida efectiva para garantizar la transparencia en la contratación estatal, en lo referente a los procesos de licitación de obras públicas en infraestructura de transporte e infraestructura para agua y saneamiento básico en el municipio de Barichara, Santander.

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

Lo anterior, sirve como referenciar con el fin de exhortar al Gobierno Nacional y, en especial, a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con el fin de lograr el diseño y reglamentación de los formatos necesarios para implementar la modalidad de pliegos tipo a todos y cada uno de los sectores que son objetivo de la contratación de obras públicas de infraestructura.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existen conflictos de intereses entre las partes que realizaron la investigación y la redacción del artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Acuerdo 24 de 2019. (30 de Noviembre de 2019). Consejo Municipal de Barichara. *Por medio del cual se fija el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Barichara Santander para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.* Barichara. Obtenido de www.barichara-santander.gov.co/presupuesto/acuerdo-24-de-2019-presupuesto-aprobado-vigencia-2020

Consejo de Estado. (24 de Julio de 2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. [CP: Enrique Gil Botero]: Rad. (25642).

Constitución Política De Colombia. (1991). [Const.]. Art. 310.

Corte constitucional. (5 de junio de 1992). Sala Primera de Revisión. [MP. Ciro Angarita Barón].

Corte constitucional. (3 de Julio de 2002). Sala Plena. [MP. Alfredo Beltrán Sierra].

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

Decreto 1082 de 2015. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.* DO: 49.523.

Decreto 1654 de 1978. (3 de agosto de 1978). *Por el cual se declara Monumento Nacional al sector antiguo de Barichara, (Santander).*

Decreto 2096 de 2019. (21 de noviembre de 2019). *Por el cual se adiciona Subsección 2, la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.* DO: 51.144.

Decreto 2096 de 2019. (21 de noviembre de 2019). *Por el cual se adiciona Subsección 2, la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. .* DO: 51.144.

Decreto 342 de 2019. (2019 de marzo de 2019). *Por la 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, Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.* DO: 50.886.

Decreto 4170 de 2011. (3 de noviembre de 2011). *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.* DO: 48.242.

Decreto Ley 2106 de 2019. (22 de noviembre de 2019). *Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.* DO:51.145.

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

Estrada, V. S. (15 de marzo de 2011). *La noción de principios y valores en la jurisprudencia*

de la Corte Constitucional. Obtenido de Facultad de derecho y ciencias políticas :

<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v41n114/v41n114a02.pdf>

Forero, C. F. (2020). *El Contrato Estatal.* Obtenido de Universidad de Ibagué:

<https://repositorio.unibague.edu.co/jspui/bitstream/20.500.12313/2252/5/EI%20contrato%20estratal.pdf>

rato%20estratal.pdf

Ley 1150 de 2007. (16 de Julio 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. Colombia: DO: 46.691.

Ley 136 de 1994. (2 de Junio de 1994). *Por la cual se dictan normas tendientes modernizar*

la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.

Ley 1437 de 2011. (18 de Enero de 2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento*

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO: 47.956.

Ley 1882 de 2018. (15 de Enero 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. DO: 50.477.

Ley 2022 de 2020. (22 de julio de 2020). *Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de*

2018 y se dictan otras disposiciones. DO: 51.383.

Ley 80 de 1993. (28 de Octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de*

Contratación de la Administración Pública. Colombia: Congreso de Colombia.

Resolución 248 de 2020. (3 de 12 de 2020). *Por la cual se Adoptan los documentos tipo para*

los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y

saneamiento básico. Colombia: DO: 51.517.

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

Resolución 249 de 2020. (3 de 12 de 2020). *Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad de llave en mano.* Colombia: DO: 51.517.

Resolución 269 de 2020. (17 de 12 de 2020). *Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos.* Colombia: DO: 51.531.

Un solo sentir 2020-2023. (s.f.). *Plan de desarrollo de Barichara.*