

## PLIEGO DE CONDICIONES TIPO: NATURALEZA JURÍDICA, FUERZA VINCULANTE Y EFECTOS PRÁCTICOS<sup>1</sup>

Aura Sofía Palacio Gómez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El estudio del «pliego de condiciones tipo» supone necesariamente un contraste con el «pliego de condiciones *tradicional*», en la medida en que, pese a tratarse de instituciones distintas, el objetivo principal es el mismo: establecer las condiciones precontractuales y contractuales en un procedimiento de selección. Con fundamento en esta premisa metodológica se analiza: *i)* la noción del «pliego tipo», *ii)* la naturaleza jurídica, especialmente su vinculatoriedad u obligatoriedad, publicidad y control judicial y *iii)* los efectos prácticos y jurídicos –incluyendo los beneficios que ofrece y las desventajas o pérdidas en la actividad de la Administración y en la racionalidad del negocio jurídico–.

### Introducción

El «pliego de condiciones» es, por un lado, el documento guía para elegir al contratista del Estado, en la medida en que contempla, entre otros elementos, la modalidad de selección, la forma de presentar la oferta, los criterios para calificarla –incluyendo especificaciones jurídicas, técnicas y financieras– y las causales para rechazarla; y por otro, al incorporarse al contrato como cláusula, define, entre otros aspectos, el valor, el plazo, el bien o servicio a contratar, la distribución de riesgos en la ejecución y los derechos y las obligaciones de las partes. En esos términos, el «pliego de condiciones» es un elemento trascendental para elegir al contratista y para ejecutar el contrato.

Desde hace aproximadamente una década ha incrementado el interés por *estandarizar* los documentos de las distintas etapas de la gestión contractual, especialmente en lo relacionado con las condiciones generales del «pliego de condiciones». Teniendo presente este auge, a continuación se estudia: *i)* la noción del «pliego tipo», en contraste con la del «pliego de condiciones tradicional» y el «documento tipo», *ii)* la naturaleza jurídica, es decir, su vinculatoriedad,

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 10 de septiembre de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Richard S. Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es la Contratación Estatal, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Marín Cortés.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, Nivel V Básico, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

publicidad y control judicial y *iii*) los efectos prácticos y jurídicos, esto es, las ventajas y las desventajas que supone su aplicación.

## **1. Noción de «pliego de condiciones tipo»: a propósito del «pliego de condiciones tradicional» y de los «documentos tipo»**

Estudiar la noción del «pliego de condiciones tipo» supone, necesariamente, referirse al papel que ocupa el «pliego de condiciones *tradicional*» en la contratación del Estado, puesto que aquel, de alguna u otra forma, pretende reemplazarlo. Si bien legalmente «pliego de condiciones» no tiene una definición, la doctrina y la jurisprudencia –como fuentes del derecho– lo perciben como el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por la entidad, cuyo objetivo es detallar el bien o servicio que se contrata, las pautas que regirán el negocio, los derechos y las obligaciones de los oferentes y el procedimiento para elegir al contratista<sup>3</sup>. De esta forma, da cuenta de los derechos y de las obligaciones de los contratantes y orienta la naturaleza, el modo y la forma de colaboración del contratista con la Administración<sup>4</sup>.

Por su parte, y aunque el «pliego de condiciones tipo» tiene el mismo propósito que el «tradicional» –es decir, orientar integralmente el procedimiento contractual, definiendo el objeto, el presupuesto oficial, el plazo, la evaluación o el rechazo de la oferta y, entre otros aspectos, los riesgos–, hay una particularidad que lo distingue de los «pliegos *tradicionales*». El «pliego tipo» no es de creación discrecional de la entidad estatal contratante ni se agota en un procedimiento de selección, pues está dispuesto en un documento marco o base, expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, según el artículo 11, numeral 12, del Decreto 4170 de 2011. De esta forma, el «pliego tipo» no concreta íntegramente la voluntad de la contratante, sino que obedece a una pretensión de *estandarizar* o *tipificar* la columna vertebral del procedimiento contractual<sup>5</sup>.

Miguel Santiago Marienhoff distingue dos clases fundamentales de «pliegos de condiciones»: los «pliegos generales» y los «pliegos particulares». Los primeros disponen reglas jurídicas válidas para *todos* los contratos de la Administración; mientras que los segundos establecen las condiciones específicas o particulares

---

<sup>3</sup> DROMI, José Roberto. La licitación Pública. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1999. pp. 194 a 197.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 31 de agosto de 2015. Exp. 37.463. C.P. Olga Mérida Valle de De la Hoz.

<sup>5</sup> A propósito, el Diccionario de la Lengua Española define «tipificar» como «Ajustar varias cosas semejantes a un tipo o norma común»; y «estandarizar» como «Ajustar a un tipo o norma», de ahí que pueda concluirse que su misma denominación indica la pretensión de la figura.

de cada contrato<sup>6</sup>. En sentido similar, José Roberto Dromi considera que en el procedimiento de contratación concurre y participa la voluntad administrativa del licitante con la voluntad particular del licitador, y que esta puede exteriorizarse en distintas formas, entre otras, en el «pliego de condiciones generales» y en el «pliego de condiciones particulares»<sup>7</sup>.

Así las cosas, el «pliego tipo», que bien podría denominarse «pliego de condiciones generales», «pliego estándar», «pliego modelo», «pliego patrón», «pliego arquetipo», tiene como propósito *tipificar o estandarizar* las reglas para elegir a quien satisfaga la necesidad del Estado, sustrayendo de cada entidad la competencia de definirlo. De esta manera, el documento especifica la forma de calificar y evaluar las propuestas, las condiciones técnicas, financieras y jurídicas y, entre otros, los derechos y las asignaciones de los oferentes y del futuro contratista, sin que las entidades estatales, como *contratantes*, puedan modificar lo establecido. Actualmente, existen «pliegos tipo» dependiendo del objeto contractual, de manera que las contrataciones que tengan como propósito adquirir un bien o servicio específico deberán regirse por las pautas preestablecidas por Colombia Compra Eficiente, y no con fundamento en lo definido por la entidad, conforme a los estudios técnicos, jurídicos o económicos propios de la etapa precontractual. Así pues, se encuentran pliegos en materia de «infraestructura de transporte», «infraestructura de agua potable y saneamiento básico» y «gestión catastral con enfoque multipropósito». Además, también se encuentra la «licitación de obra pública para proyectos de infraestructura social».

Ahora bien, el «pliego de condiciones tipo» es solo una especie de los «documentos tipo», siendo este el género y pudiéndose encontrar otras categorías, como el «acto de apertura tipo», los «avisos de convocatoria tipo» y el «certificado de disponibilidad presupuestal tipo». En esa medida, las entidades estatales no participan activamente en la definición de los criterios de selección de sus futuros contratistas o en cualquier trámite que permita ejercer completamente la dirección del procedimiento. El «pliego tipo» –y los demás documentos estándares– se fundamentan a partir de, por un lado, la desconfianza en la forma en que las entidades estatales elaboran los pliegos de condiciones u otros documentos del procedimiento, y por otro, del reconocimiento internacional que supone adaptar documentos marco, que pretendan erradicar la subjetividad en la elección del contratista.

Entre los aspectos *predefinidos* en los «pliegos tipo» se encuentran las reglas de subsanabilidad, explicaciones y aclaraciones; las causales de rechazo; las causales para declarar desierto el procedimiento de selección; las normas de

---

<sup>6</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Contratos Administrativos. Tomo III A. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1980. p. 210.

<sup>7</sup> DROMI, José Roberto. p. 420.

interpretación del pliego de condiciones; lo relacionado con la elaboración y presentación de la oferta; los requisitos habilitantes y su verificación y los criterios de evaluación, asignación de puntaje y criterios de desempate. En contraste, la entidad estatal –como *contratante*, es decir, como quien recibirá el bien o la prestación del servicio– solo debe diligenciar, completar o llenar, entre otros elementos, el número del procedimiento de contratación, el objeto, el presupuesto oficial estimado, el plazo, la ubicación del proyecto, la categorización del bien o servicio según el Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas, entre otros aspectos logísticos u operativos, como el cronograma del procedimiento.

El «pliego tipo» no deja de ser el elemento base, fundante y decisivo en la elección del contratista, estructurado por un *tercero* –Colombia Compra Eficiente–. Hace parte de los «documentos tipo», entendidos como cualquier documento del procedimiento contractual que *estandariza* las reglas jurídicas, técnicas y financieras que serán aplicadas en la elección del contratista, y que deben ser utilizadas por todas las entidades estatales para garantizar la transparencia y erradicar la corrupción. En términos de Cristian A. Díaz Díez, se trata de una «restricción inusual en la elaboración del pliego de condiciones específico», que le impide a las entidades ejercer las libertades que les confería la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, en relación con la definición del contenido del «pliego de condiciones», pues la facultad ahora se limita a «completar» los espacios preestablecidos en el pliego modelo, en «diligenciar» los formatos, «verificar» que se cumpla lo que dispone cada numeral del documento estándar y «cerciorarse» de que no hayan cláusulas que excedan las que permita el pliego tipo<sup>8</sup>.

## **2. Naturaleza jurídica del «pliego de condiciones tipo»: vinculatoriedad, publicidad y control judicial**

La naturaleza jurídica del «pliego tipo» no está definida en la ley o el reglamento, como ocurre con otras instituciones, por ejemplo, el «acto de apertura», que en el artículo 30, numeral 1, de la Ley 80 de 1993 se reguló de forma expresa como «acto administrativo». Por lo tanto, es preciso plantear las distintas perspectivas que surgen alrededor del tema, al ser aproximaciones a una eventual respuesta.

Como punto de partida, siendo las nociones que se acogen, se advierte, por un lado, el entendimiento de tres categorías: en primer lugar, *acto administrativo*, definido como una declaración unilateral de voluntad, proveniente de un órgano del Estado, en ejercicio de función administrativa, electoral o de control, que

---

<sup>8</sup> DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. Documentos tipo obligatorios: ¿supresión de la potestad discrecional para la confección del pliego de condiciones? En: Revista digital de Derecho Administrativo. No. 24, 2020, pp. 127-159.

produce efectos jurídicos; en segundo lugar, *reglamento*, como un acto administrativo de carácter general, que tiene vocación de permanencia en el tiempo y que se expide en ejercicio de función administrativa<sup>9</sup>; y en tercer lugar, *contrato*, definido en el artículo 1495 del Código Civil como un acuerdo de voluntades mediante el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.

Por otro lado, siendo preciso debido al contraste de instituciones, se recuerda la naturaleza jurídica del «pliego de condiciones *tradicional*». En la Sentencia del 30 de noviembre de 2006, el Consejo de Estado aclaró que el «pliego de condiciones» no tiene vocación de permanencia, al agotarse en un único procedimiento de contratación, de ahí que no sea un reglamento; pero lo consideró un acto administrativo porque produce efectos jurídicos y proviene de la Administración. Adicionalmente, reconoció que, celebrado el contrato, su naturaleza jurídica muta, transformándose en una cláusula contractual<sup>10</sup>. En esos términos, el «pliego de condiciones» es un acto de naturaleza mixta, en la medida en que produce efectos dependiendo de la etapa en la que se observe: en la *precontractual* es un acto administrativo y en la *contractual*, al ser un asunto de la Administración y del contratista, es una cláusula del contrato.

Ahora, la naturaleza jurídica del «pliego de condiciones tipo» no es un aspecto absoluto, en tanto se condiciona dependiendo de varios factores: por un lado, la vinculatoriedad y por otro, el rol que ocupa en el procedimiento de selección. En el *primer caso*, la naturaleza jurídica depende de la obligatoriedad o fuerza vinculante del pliego: aquí se encuentran los «pliegos tipo *facultativos* u *opcionales*», es decir, los que no vinculan a las entidades estatales, y que se profieren en virtud del artículo 11, numeral 12, del Decreto 4170 de 2011; y los «pliegos tipo *obligatorios*», cuya habilitación para crearlos proviene de la ley, véase, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 –que modificó el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007–.

i) En relación con el «pliego tipo facultativo», Colombia Compra Eficiente profirió pliegos de condiciones «modelo», «base» o «prototipos» por más de 6 años – hasta antes de la Ley 1882 de 2018–, con el propósito de *orientar* la actividad contractual de las entidades, *recomendar* y *sugerir* formas de tramitarla. Así pues, los pliegos de condiciones para los «servicios de consultoría», los «servicios de interventoría», los «contratos de suministro» y los «contratos de obra pública que sean contratos plan» se introdujeron como recomendaciones o sugerencias. Lo

---

<sup>9</sup> Se retoman las definiciones propuestas en: MARÍN CORTÉS, Fabián G. El reglamento, como fuente del derecho administrativo. En: Las fuentes del derecho administrativo. Texto inédito. 229 p.

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Exp. 18.059. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

anterior se constata en la forma en que se presentaron: «Colombia Compra Eficiente pone a disposición el presente documento tipo de pliego de condiciones para contratos de [...] y *recomienda* su uso en Procesos de Contratación que tengan dicho objeto».

En esos términos, se reconoció que eran documentos sin fuerza vinculante, pero que servían de apoyo para las entidades estatales. Los «pliegos tipo» correspondían a documentos orientativos, expedidos por un tercero en la relación contractual, con el propósito de consolidar «buenas prácticas» en la actividad del Estado. Su falta de vinculatoriedad alteraba su naturaleza jurídica, en la medida en que, pese a producir efectos jurídicos cuando se acogieran, se dejó a la discrecionalidad de las entidades su adopción, siendo inviable calificarlo como un «acto administrativo» o un «reglamento».

Para Díaz Díez, el «pliego tipo facultativo» es un acto de la Administración – no un acto administrativo– revestido del carácter de *soft law*, «[...] porque es un conjunto de recomendaciones o de pautas no imperativas que, si bien regula conductas, no lo hace con la fuerza de las normas jurídicas tradicionales»<sup>11</sup>. En efecto, el «pliego tipo facultativo» no pertenecía a la legalidad fuerte de la Administración –o *hard law*–, en tanto su fuerza vinculante era débil o «suave». Lo anterior, en la medida en que no creaba, por sí mismo, derechos u obligaciones ni se configuraba como un parámetro de validez, supeditándose, necesariamente, a la discrecionalidad de la entidad.

Por su parte, *ii)* el «pliego tipo *obligatorio*», a diferencia del *facultativo*, no se implementa dependiendo de la discrecionalidad de la entidad, porque su vinculatoriedad –y fuerza deóntica– proviene de la ley. En efecto, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 –que modificó el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007– establece que: *a)* el Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de ciertos procedimientos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. En esa medida, en la contratación de obra pública, interventoría para la obra pública, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obra pública y consultoría en ingeniería para obras deberán emplearse los pliegos tipo; *b)* estos documentos incluirán 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 de los mismos, *c)* esta facultad se entrega al Gobierno para que, cuando lo considere necesario, cree nuevos «pliegos tipo» en relación con otros contratos o procesos de selección y *d)* estos pliegos se adoptan por categorías, de acuerdo con la cuantía de la contratación y según la reglamentación que expida el Gobierno.

---

<sup>11</sup> DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. Op., cit. pp. 138 y 139.

Desde la Sentencia del 11 de abril de 2019, cuando el Consejo de Estado revisó la legalidad del Decreto 1510 de 2013 –actualmente compilado en el Decreto 1082 de 2015–, la facultad de crear «pliegos tipo» a cargo de Colombia Compra Eficiente cambió. Ocurrió una especie de reserva de ley para definir en qué asuntos se pueden crear documentos estándares, pues solo el legislador era el competente para determinar los procedimientos contractuales y las entidades estatales que deberán implementarlos. Señaló que, por un lado, los decretos reglamentarios no podrían ampliar el ámbito de aplicación de los pliegos tipo, y por otro, que la Agencia Nacional de Contratación Pública «[...] no cuenta con la competencia jurídica necesaria para diseñar e implementar, con efectos obligatorios para las entidades públicas, documentos contractuales estandarizados para ninguna modalidad de contratación»<sup>12</sup>.

Sin embargo, esta posición varió con la Ley 2022 de 2020, que dispuso que Colombia Compra Eficiente podrá adoptar documentos tipo, que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Lo anterior resulta relevante, en la medida en que permite concluir que Colombia Compra Eficiente continúa siendo un organismo regulador, con potestades normativas amplias y significativas.

En el *segundo caso*, se cuestiona si, al igual que el pliego de condiciones *tradicional*, el «pliego de condiciones tipo» muta su naturaleza jurídica dependiendo de la etapa precontractual o contractual. Se destacan cuatro posibles perspectivas: *i)* podría afirmarse que no solo transforma su naturaleza como en el «pliego tradicional», sino que ello ocurre en tres ocasiones: *a)* cuando Colombia Compra Eficiente lo profiere, el «pliego tipo» es un reglamento, *b)* cuando la entidad estatal lo adapta al procedimiento de selección, completando los espacios que el reglamento le permite, se transforma en un acto administrativo, en tanto produce efectos jurídicos, pero no con vocación de permanencia, y *c)* cuando se celebra el contrato, se transforma en una cláusula contractual. Si se acepta esta postura, el «pliego tipo» se transformaría en un «pliego tradicional», adquiriendo, también, su naturaleza jurídica mixta.

*ii)* Siendo la postura que se acoge, se considera que el «pliego tipo», como reglamento, no se transforma, sino que se *aplica*. Efectivamente, cuando Colombia Compra Eficiente los profiere se consolidan como actos administrativos de carácter general, que tienen vocación de permanencia en el tiempo y que se expiden en ejercicio de función administrativa, esto es, reglamentos. Sin embargo, cuando las entidades estatales completan los campos, no alteran el reglamento – porque ni siquiera tienen la facultad para hacerlo –, sino que definen,

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

complementan y determinan su pliego de condiciones *particular*. Se trata, entonces, de un «pliego tipo», de naturaleza reglamentaria, con un porcentaje mayoritario de contenido reglado; y de un «pliego de condiciones» que lo aplica, conservando su naturaleza de acto administrativo, y posterior cláusula contractual.

*iii)* Puede afirmarse que el «pliego tipo» es un reglamento que debe ser aplicado por las entidades estatales, y que operativamente implica copiar y pegar en un documento nuevo lo dispuesto por Colombia Compra Eficiente, completando solo información particular del procedimiento, por lo que el documento que se produce no es siquiera un acto administrativo, sino la concreción material de la ley y del reglamento. La dificultad con esta postura se encuentra en que no categoriza la actuación de la Administración, de manera que cuando aplica el reglamento no es claro si surge una categoría no prevista en el ordenamiento –es decir, distinta a un acto administrativo, una operación, un contrato o un hecho–.

*iv)* A propósito de las otras fuentes del derecho, una postura adicional podría considerar que el «pliego tipo» es una «instrucción administrativa», en los términos de Hartmut Maurer, es decir, un mandato general y abstracto, emitido por un órgano, dirigido a sus inferiores, afectando el ordenamiento interno de un órgano o la actuación objetiva de la Administración. Lo anterior, en tanto se trata de disposiciones jurídicas, cuyo objetivo es la Administración exclusiva e internamente. «Las instrucciones administrativas son, en cualquier caso, regulaciones jurídicas. Su carácter jurídico ya viene indicado por la circunstancia de que son vinculantes para órganos y servidores públicos, y este alcance vinculante sólo puede establecerse mediante el derecho»<sup>13</sup>.

### **3. Efectos extrajurídicos del «pliego de condiciones tipo»: ventajas y desventajas**

El auge de los «pliegos tipo» no solo propicia discusiones académicas frente al concepto, la competencia de quien lo expide, la naturaleza jurídica de la figura, el ámbito de aplicación, sino que también produce efectos prácticos, que pueden ser valorados positiva o negativamente, según la influencia o la trascendencia en la actividad contractual del Estado. En efecto, el «pliego tipo» supone que la facultad de la entidad estatal de configurar su propio pliego de condiciones se disminuya, siendo reemplazada por decisiones preexistentes, clasificadas dependiendo del objeto contractual o de la modalidad de selección.

---

<sup>13</sup> MAURER, Hartmut. Derecho administrativo alemán. 1ª Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 516.



Entre las ventajas se recuerda que el «pliego tipo», o los «documentos tipo», responden a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, cuando, por ejemplo, sugiere: «Utilizar para las licitaciones una documentación clara e integrada, *normalizada* en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretende cubrir»<sup>14</sup>. En esa medida, fomenta la transparencia y las buenas prácticas, busca mayor participación en los procedimientos de selección, optimiza los tiempos de la etapa de planeación e impulsa políticas públicas en materia contractual. Además, los «pliegos tipo» son un apoyo considerable para las entidades estatales que no cuentan con los recursos o con el personal suficiente o idóneo para elaborar un pliego, de manera que su actividad se limita a diligenciar aspectos logísticos o de identificación del procedimiento de selección. Así pues, se considera que el «pliego tipo» fortalece la dirección del mercado de la contratación, plasmando no solo políticas públicas, indicaciones y orientaciones, sino también disposiciones con fuerza normativa.

Sin perjuicio de lo anterior, esta práctica *moderna* también ofrece efectos prácticos no deseables o irracionales, entre otros: *i)* coarta la potestad discrecional de la Administración, al configurar su propio pliego de condiciones, en la medida en que su actividad se reduce a completar espacios –que en su mayoría no refieren a asuntos materiales, sino logísticos o de trámite–. Existe, entonces, una «pérdida de la autonomía administrativa y contractual de las organizaciones públicas», *ii)* implica un retroceso en la finalidad del EGCAP, porque se retorna a la rigidez y a la desconfianza de las entidades públicas, sustrayendo su autonomía y libertad contractual, *iii)* impide que, eventualmente, el contenido del pliego de condiciones se mejore, se fortalezca o se adecúe, teniendo en cuenta que los estudios previos o el análisis del sector de la entidad así lo indican, es decir, no importa que la entidad observe que lo establecido en el «pliego tipo» no es lo más conveniente, en términos financieros, jurídicos o técnicos, porque aun así deberá aplicarlo, *iv)* no garantiza que el contratista elegido sea el que tenga las mejores capacidades para ejecutar un contrato en específico, toda vez que los requisitos habilitantes y los criterios de evaluación o factores de desempate están predefinidos, impidiendo modificaciones sustanciales, *v)* permite que, con fundamento en lo dispuesto en las leyes 1882 de 2018 y 2022 de 2020, el Gobierno cree «pliegos tipo» para cualquier materia que a bien lo considere, resultando una expansión de esta competencia, y una reducción drástica de la actividad discrecional de las entidades estatales.

En ese orden, es factible que los grandes sectores de la economía se interesen en obtener ventajas, beneficios o incentivos, que finalmente se plasmen,

---

<sup>14</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. Recomendación del Consejo sobre contratación pública. [Consultada el 7 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

consoliden o *petrifiquen* en los pliegos, y sean de obligatorio cumplimiento de las entidades.

Finalmente, resaltan tres problemáticas prácticas, sin pronunciamientos legales o jurisprudenciales, derivadas de la naturaleza jurídica del «pliego tipo» y fundamentadas en las reflexiones propuestas por Fabián G. Marín, en la conferencia titulada: «Naturaleza y ámbito de aplicación de los pliegos tipo: competencia, fuerza vinculante y efectos»<sup>15</sup>. En *primer lugar*, piénsese que, finalmente, el «pliego tipo» se transforma o fundamenta el pliego de condiciones de un procedimiento de selección específico. ¿Qué ocurriría, entonces, si un proponente pretende demandar el pliego?: ¿el medio de control sería el de nulidad simple, al tratarse de un reglamento?, ¿o acaso podría argumentarse que se trata de una nulidad o restablecimiento del derecho, o de una controversia contractual?, ¿debe demandarse a la entidad que diligenció algunos apartados del pliego de condiciones o a Colombia Compra Eficiente que elaboró, en virtud de la potestad conferida en la ley, el pliego tipo?, ¿o debe conformarse un litisconsorcio entre ambas?, ¿cuál podría ser el alcance de la nulidad del pliego?, es decir, ¿se anularía con respecto a la licitación o con respecto al reglamento?

En efecto, y ante la ausencia de respuestas, como aproximación al análisis, se considera que no existe una solución que no descuide o desconozca algún aspecto. En principio, se considera que debería demandarse el pliego tipo, como reglamento, pero también al pliego de condiciones, como acto administrativo precontractual, de manera que se incluya a la entidad estatal, pero también a Colombia Compra Eficiente, y que cada una responda dependiendo del apartado del pliego que se cuestione. Sin embargo, resultaría complejo armonizar varios aspectos, como muestra, las normas de competencia para conocer del asunto, y los posibles resultados, porque no necesariamente el juez que conoce de la nulidad de un reglamento, de una entidad de orden nacional, sea el mismo que conozca la nulidad de un acto administrativo de una entidad de orden territorial; y también la posibilidad de acumular estas pretensiones, según el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011.

En *segundo lugar*, se cuestiona ¿cuál será la consecuencia de no observar el pliego tipo, o de modificarlo, cuando es inalterable?: ¿se produce la nulidad del contrato?, ¿se configura el delito dispuesto en el artículo 410 del Código Penal –celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales–?, ¿o siempre y cuando obedezca a una motivación razonada no existiría consecuencia para el

---

<sup>15</sup> PLIEGO DE CONDICIONES TIPO; (2020, 08, 31) Naturaleza y ámbito de aplicación de los pliegos tipo: competencia, fuerza vinculante y efectos. Plataforma YouTube: Centro de Estudios de Derecho Administrativo; [https://www.youtube.com/watch?v=5mzmYNeKQZ0&t=402s&ab\\_channel=CENTRODEESTUDIOSDEDERECHOADMINISTRATIVOCEDA](https://www.youtube.com/watch?v=5mzmYNeKQZ0&t=402s&ab_channel=CENTRODEESTUDIOSDEDERECHOADMINISTRATIVOCEDA)

servidor público? Al respecto, se considera que el pliego tipo, como norma de orden público, vinculante, no puede ser desconocido; sin embargo, se reconoce que su pretensión absoluta eventualmente puede contrariar principios de la misma función administrativa, como la eficiencia.

En *tercer lugar*, se cuestiona qué funciones cumplirían las observaciones al pliego tipo, teniendo presente que los mismos están estandarizados. ¿Se coarta el derecho a presentar observaciones, o estas deberán trasladarse a Colombia Compra Eficiente? Recuérdese que existen dos tipos de observaciones: las que se presentan para la expedición del pliego tipo –ante la Agencia– o las que se remiten con posterioridad a la expedición del pliego tipo, y con ocasión de la información diligenciada por las entidades estatales. Nuevamente, sin existir respuestas absolutas, se considera que cada autoridad deberá dar cuenta de lo que materialmente describió: de esa forma, las relacionadas con aspectos que estaban prestablecidos en el «pliego tipo» deberán ser resueltas por Colombia Compra Eficiente; mientras que las demás, relacionadas con cualquier asunto disponible por la entidad, podrán ser referidas a ella.

## **Bibliografía**

### ***Doctrina***

DÍAZ DÍEZ, Cristian Andrés. Documentos tipo obligatorios: ¿supresión de la potestad discrecional para la confección del pliego de condiciones? Revista digital de Derecho Administrativo. No. 24, 2020, pp. 127-159

DROMI, José Roberto. La licitación Pública. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1999.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Contratos Administrativos. Tomo III A. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1980.

MAURER, Hartmut. Derecho administrativo alemán. 1ª Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

### ***Jurisprudencia***

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 31 de agosto de 2015. Exp. 37.463. C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

## ***Cibergrafía***

PLIEGO DE CONDICIONES TIPO; (2020, 08, 31) Naturaleza y ámbito de aplicación de los pliegos tipo: competencia, fuerza vinculante y efectos. Plataforma YouTube: Centro de Estudios de Derecho Administrativo; [https://www.youtube.com/watch?v=5mzmYNeKQZ0&t=402s&ab\\_channel=CENTRODEESTUDIOSDEDERECHOADMINISTRATIVOCEDA](https://www.youtube.com/watch?v=5mzmYNeKQZ0&t=402s&ab_channel=CENTRODEESTUDIOSDEDERECHOADMINISTRATIVOCEDA)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. Recomendación del Consejo sobre contratación pública. [Consultada el 7 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

