

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LOS «PLIEGOS TIPO»: COMPETENCIA Y LÍMITES EN SU CONFIGURACIÓN¹

Laura Johana Santos Vargas²

RESUMEN. Los pliegos de condiciones tipo son documentos que estandarizan criterios determinantes para los procedimientos de selección según las distintas modalidades de selección. Debido a la importancia del pliego de condiciones en el procedimiento de selección, y que este se supedita en su elaboración a un formato, hace relevante analizar los fundamentos jurídicos de los pliegos de condiciones tipo, con especial énfasis en la competencia y en los límites en su configuración.

Introducción

En el marco del estudio del procedimiento de selección de licitación pública es necesario referirse a los pliegos de condiciones tipo. Estos son una herramienta clave «[...] para alcanzar y garantizar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos [y en] la adquisición de los bienes, obras o servicios que respondan a necesidades y prioridades de la comunidad»³, así como introducir medidas que influyan en el buen uso de los recursos y eviten actos de corrupción en su manejo⁴. Los documentos tipo, dentro de los cuales se encuentran los pliegos de condiciones tipo, incluyen aspectos que son de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

¹ 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 Sebastián 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 Gonzalo Marín Cortés.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel II, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* —CEDA—.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta No. 536 del 15 de noviembre de 2006. [consultada el 8 de septiembre de 2022]. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2002-2006/2005-2006/article/14-por-la-cual-se-establecen-reglas-de-transparencia-en-materia-de-contratacion-estatal-con-empresas-multinacionales>

⁴ Ibid.

Debido a la importancia de los pliegos de condiciones tipo, es necesario abordar esta figura partiendo de sus fundamentos jurídicos, por lo que se hace un recuento de sus antecedentes normativos enfatizando en la competencia para su expedición y en los límites en su configuración.

1. Antecedentes normativos de los documentos tipo

La primera disposición que hizo referencia a los documentos tipo fue el párrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Esta norma le dio la facultad al «Gobierno Nacional» de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones, así como los contratos de las entidades estatales; no obstante, aclara que esto será cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes de común utilización por parte de las entidades. Por la expresión «estandarizar» el Diccionario panhispánico de dudas entiende «Ajustar [algo o alguien] a un patrón o tipo común»⁵. En ese sentido, la norma faculta al Gobierno Nacional a crear documentos tipo, que son el resultado de reunir las condiciones generales de los pliegos de condiciones y de los contratos y de consolidarlas en un documento común.

A pesar de que esta disposición se refiere exclusivamente a la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización; los cuales se adquieren mediante la modalidad de selección abreviada, la intención inicial del legislador era contemplar este tipo de documentos para todas las modalidades de selección. Esto se deduce de la justificación del proyecto de ley, pues su objetivo era construir «[...] las bases de una política pública que haga del mecanismo contractual un hito de eficiencia en la administración del recurso público y un terreno adverso al accionar de la corrupción»⁶, evidenciándose la ausencia de instrumentos legales que permitieran «[...] la optimización y el uso eficiente de los recursos públicos involucrados en la contratación»⁷. No obstante, en la redacción final de la disposición, la facultad de estandarizar condiciones generales de los pliegos de condiciones solo se estableció para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Adicionalmente, la disposición nunca se reglamentó, por lo que fue una facultad que nunca se utilizó.

⁵ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario panhispánico de dudas. [consultado el 7 de septiembre de 2022]. Recuperado de: <https://www.rae.es/dpd/estandarizar>

⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta No. 656 del 22 de septiembre de 2005. [consultada el 8 de septiembre de 2022]. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2002-2006/2005-2006/article/14-por-la-cual-se-establecen-reglas-de-transparencia-en-materia-de-contratacion-estatal-con-empresas-multinacionales>

⁷ Ibid.

Es necesario mencionar el Decreto 4170 de 2011 como segundo antecedente normativo de los documentos tipo, y primero de los pliegos de condiciones tipo, específicamente. Mediante este Decreto se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –CCE–, cuyo objetivo es desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a lograr mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos públicos en el contexto de la contratación estatal. El artículo 11 de este Decreto establece las funciones de la Subdirección de Gestión Contractual, y específicamente el numeral 12 se refiere a la obligación de «[...] desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública».

En tercer lugar, el Decreto 1510 de 2013, artículo 159, compilado en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.5.2, establecía que Colombia Compra Eficiente, sin perjuicio de las funciones permanentes que le otorgó el Decreto-Ley 4170 de 2011, debía diseñar e implementar ciertos instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así como manuales y guías que estimara necesario o que le solicitaran los partícipes de la contratación. Entre tales instrumentos, el Decreto, en el numeral 3º, enunció a los «pliegos de condiciones tipo para la contratación», y en el numeral 4º a las «minutas tipo de contrato», que también hacen parte del pliego de condiciones⁸.

Es decir, según esta disposición, Colombia Compra Eficiente tenía la obligación de diseñar e implementar los pliegos de condiciones tipo y las minuta tipo de contrato, además de cualquier otro manual o guía que considerara necesario o que fuera solicitado por los partícipes de la contratación pública. No obstante, el Consejo de Estado, en Sentencia del 11 de abril de 2019⁹, declaró la

⁸ «Artículo 159. Estándares y documentos tipo. Sin perjuicio de la función permanente que el Decreto-ley 4170 de 2011 le asigna, Colombia Compra Eficiente debe diseñar e implementar los siguientes instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así como cualquier otro manual o guía que se estime necesario o sea solicitado por los partícipes de la contratación pública:

»1. Manuales para el uso de los Acuerdos Marco de Precios dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del presente decreto.

»2. Manuales y guías para: (a) la identificación y cobertura del Riesgo; (b) la determinación de la Capacidad Residual para los contratos de obra pública dependiendo del valor de los mismos; (c) la elaboración y actualización del plan Anual de Adquisiciones; y (d) el uso del Clasificador de Bienes y Servicios; los cuales deben ser expedidos dentro de los (2) meses siguientes a la expedición del presente decreto.

»3. Pliegos de condiciones tipo para la contratación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto.

»4. Minutas tipo de contratos dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto».

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

nulidad parcial del artículo 150 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015.

Como contexto del fallo enunciado, conviene precisar que la totalidad del Decreto 1510 de 2013 se demandó mediante nulidad simple, pues los actores consideraron que las entidades competentes para la expedición de este Decreto no dieron cumplimiento al procedimiento de publicidad previsto en artículo 8.8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—, finalmente el cargo se despachó desfavorable. En subsidio se demandó la nulidad de la totalidad del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, por considerar que hubo una extralimitación en el ejercicio de la Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Esto debido a que, primero, el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política le otorga exclusivamente al Presidente de la República la función de «[...] Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de la leyes», mientras que, el artículo demandado le otorga a Colombia Compra Eficiente la función de diseñar e implementar, cuando lo considere necesario, instrumentos estandarizados y especializados como manuales, guías y documentos tipo, función que, según el artículo 189.11 de la Constitución, se encuentra exclusivamente en cabeza del Presidente de la República.

En segundo lugar, se señaló la posibilidad de una extralimitación en el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente, debido a la prohibición del artículo 11.1 de la Ley 489 de 1998. Según esta disposición, entre las funciones que no se pueden delegar se encuentra: «[...] la expedición de reglamentos de carácter general, salvo en casos expresamente autorizados por la ley [...]». En ese sentido, el artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, según el demandante, iría en contra de dicha prohibición, pues le confiere a Colombia Compra Eficiente la función de elaborar manuales y guías de contratación pública, «[...] potestad de carácter reglamentario que se halla radicada en cabeza del Presidente de la República»¹⁰.

Y en tercer lugar, la parte actora consideró vulnerado el artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, específicamente la función del numeral 2 que consiste en desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y la contratación pública, promoviendo mejores prácticas, eficiencia, transparencia y competitividad. Pues es una función de la cual no se deriva la facultad de «[...] creación, elaboración y expedición de normas de carácter obligatorio, en especial, en punto de los manuales y guías para la contratación pública y los pliegos de condiciones tipo»¹¹. En ese sentido, argumentaron que Colombia Compra Eficiente no se encontraba

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

autorizada para expedir reglamentos, manuales y guías concernientes a la contratación pública.

Finalmente, en subsidio del cargo anterior, se demandó la nulidad del numeral 3° de ese mismo artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, que se refiere específicamente a la función de Colombia Compra Eficiente, de diseñar e implementar «pliegos de condiciones tipo para la contratación». En cuanto a los fundamentos de este cargo, se consideraban vulnerados: *i)* la Ley 1150 de 2007, artículo 2, párrafo 3 —previamente citado—, y *ii)* la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 5. Este por considerar que se vulneraba la discrecionalidad de la Administración en la elaboración de los pliegos de condiciones, y aquel, debido a que el artículo 159.3 del Decreto 1510 de 2013 se extralimitó en el ejercicio de la función reglamentaria al establecer casos adicionales a los previstos por la Ley 1150 de 2007.

El análisis de los cargos enunciados y la decisión frente a ellos son de suma importancia en la determinación de la competencia para la expedición de pliegos de condiciones tipo y de los límites en su configuración. Respecto del análisis de los cargos contra la totalidad del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013, de acuerdo con el análisis realizado por el Consejo de Estado, es necesario tener presente que: primero, la Ley 1444 de 2011, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

«Artículo 18. Facultades extraordinarias. [...]

- »d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado;
- »e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;
- »f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado [...].»

Segundo, el Presidente de la República con fundamento en dichas facultades extraordinarias creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente —mediante el Decreto Ley 4170 de 2011—; esto con el objetivo de contar con una entidad especializada que lo apoyara técnicamente en las formulación de políticas públicas en la contratación estatal o en su producción normativa. En ese sentido, es erróneo creer que con el Decreto Ley 4170 de 2011

el Presidente quiso modificar el esquema de producción normativa, distribuyendo competencias reglamentarias entre este y la Agencia u otorgándole a Colombia Compra Eficiente todo lo referente al ámbito contractual.

Tercero, en la pirámide normativa del régimen jurídico estatal no solamente se encuentran la Constitución Política, las leyes y los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República, en ese orden jerárquico; sino que además existen normas de carácter general pero de inferior categoría, «[...] que van descendiendo en la medida en que son proferidas por autoridades ubicadas en niveles administrativos inferiores y que, por lo tanto, van quedando sujetas a aquellas jerárquicamente superiores»¹². Así que, si bien Colombia Compra Eficiente puede en cierta medida regular la actividad contractual pública, siempre lo debe hacer sometiéndose al esquema jerárquico normativo del sistema jurídico, esto es, a la Constitución, las leyes y la reglamentación expedida por el Presidente.

Cuarto, la estandarización de documentos contractuales tipo, y particularmente del pliego de condiciones tipo —función de la Subdirección de Gestión Contractual de CCE, según el artículo 11, numera 12, del Decreto Ley 4170 de 2011—, no se circunscribe dentro de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Presidente de la República en la Ley 1444 de 2011, pues no hubo reasignación de funciones o competencias en entidades creadas, fusionadas o escindidas, tal como se describió en la disposición previamente citada —artículo 18 de la Ley 1444 de 2011—. Y, quinto, debido a que la estandarización de documentos para la adquisición y suministro de bienes y servicios de características técnicas y uniformes y de común utilización solo se asignó expresamente al Gobierno Nacional, esta facultad solo puede ser ejercida de tal manera, y no por parte de Colombia Compra Eficiente.

Es decir, que la potestad reglamentaria del Presidente de la República es «[...] una competencia inalienable, intransferible e inagotable de carácter meramente instrumental, pues con ella se permite al Ejecutivo desarrollar su función esencial de darle operatividad a las disposiciones legales [...]»¹³. En ese sentido, tiene como límites la Constitución Política y la ley que se esté reglamentando. La Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que hubo un «[...] traspaso indebido de la facultad reglamentaria a cargo del Presidente de la República»¹⁴, por tal motivo se declaró la nulidad de la disposición.

Por otra parte, en el análisis particular del numeral del 3º del artículo 159 del Decreto 1510, se reitera que la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones —parágrafo 3, artículo 2, Ley 1150 de 2007—

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

se otorgó de manera exclusiva al Presidente de la República. Así pues, la función que se le otorgó a la Agencia para diseñar e implementar «pliegos de condiciones tipo *para la contratación*» [cursiva fuera de texto] no comporta «[...] una facultad normativa desde el punto de vista reglamentario [...]»¹⁵, es decir, que «[...] se trata de facultades con sujetos y alcances diferentes». Así pues, según la providencia en cuestión, las únicas referencias vinculantes para las entidades públicas en el marco de los pliegos de condiciones tipo, son las condiciones generales del parágrafo *ibídem* establecidas por el Gobierno Nacional.

De otro lado, es importante mencionar el parágrafo del artículo 2.2.6.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015, según el cual, siempre que el Departamento Nacional de Planeación dispusiera de proyectos tipo, las entidades debían utilizarlos, incluyendo los pliegos de condiciones tipo diseñados por Colombia Compra Eficiente. Una de las posibles consecuencias de la declaratoria de nulidad del artículo 159 del Decreto 1510 de 2013 es la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 2.2.6.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015, pues se desestimaron las facultades conferidas a esta entidad para diseñar e implementar pliegos de condiciones tipo.

Posteriormente, se expidió la Ley 1882 de 2018, la cual adicionó el parágrafo 7 al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007¹⁶. Respecto de los pliegos tipo este parágrafo estableció: en primer lugar, la facultad del Gobierno Nacional de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procedimientos de selección de distintos objetos contractuales, que, en comparación con la normativa anterior solo se contemplaba para la adquisición y suministro de bienes de características técnicas y uniformes y de común utilización. Y, en segundo lugar, la obligación para todas las entidades sometidas al EGCAP de utilizar los pliegos tipo mencionados en los procedimientos de contratación que adelanten.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ PARÁGRAFO 7. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, 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 de 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.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Se demandó la constitucionalidad de esta obligación, por considerar que se vulneraba la autonomía de las entidades territoriales quitándoles la potestad de elaborar los pliegos de condiciones en los procedimientos de selección, lo cual podía resultar inadecuado a las necesidades y posibilidades de contratación local. No obstante, la disposición fue declarada exequible en la Sentencia C-119 de 2020¹⁷. Finalmente, el párrafo 7 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 le concede facultad al gobierno nacional de adoptar documentos tipo cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procedimientos de selección. Disposición que también se declaró exequible en la Sentencia C-119 de 2020. Es decir, la Ley 1882 de 2018 se ocupó de regular, de forma ajustada a la Constitución, la facultad que se había declarado nula en razón a extralimitaciones en la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Con fundamento en la Ley anterior, el Gobierno Nacional reglamentó la expedición de distintos documentos tipo, entregando a Colombia Compra Eficiente la facultad para desarrollar su contenido, señalando algunos parámetros contenidos en artículos adicionados a la sección 6 del capítulo 1 del Decreto 1082 de 2015, referente a los documentos tipo para la licitación de obra pública, para la selección abreviada de menor cuantía y para la mínima cuantía de obra pública, en los tres casos de infraestructura de transporte. Allí el Gobierno Nacional delimitó unos contenidos que deben ir en los documentos tipo, no obstante, no fue este quien expidió tales documentos, sino que delegó la competencia en Colombia Compra Eficiente, pero supeditada a los contenidos previamente delimitados en el Decreto 1082 de 2015.

Finalmente, la Ley 2022 de 2020 modificó el párrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, siendo una de las disposiciones vigentes en lo que respecta a los pliegos de condiciones tipo, como pasará a analizarse.

2. Fundamentos jurídicos actuales de los documentos tipo

La regulación actual de los pliegos de condiciones tipo se encuentra en el párrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 1° de la Ley 2022 de 2020. Las modificaciones que se hicieron respecto de la redacción original del párrafo fueron las siguientes: *i)* se delimitó la potestad de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente o a quien haga sus veces, es decir, que la norma al dejar de referirse al «Gobierno Nacional» cambió la autoridad competente para la adopción de documentos tipo de obligatorio cumplimiento: se trasladó de este a aquella; *ii)* se estableció la obligación para todas las entidades sometidas al EGCAP de implementar los documentos tipo que adopte la Agencia

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Nacional de Contratación Pública; *iii*) se mantuvo la obligación para la entidades sometidas al EGCAP de utilizar los documentos tipo en los mismos supuestos que se mencionaron en el párrafo original.

El cambio de competencia para la formulación y expedición de pliegos de condiciones tipo implica que: *i*) actualmente el Gobierno Nacional no está facultado para adoptar los documentos tipo a que se refiere el párrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, pues el legislador decidió entregar la competencia específicamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, y *ii*) que la Agencia está facultada para crear formatos adicionales a los establecidos en el Decreto 1082 de 2015 para licitación pública, selección abreviada y mínima cuantía en obra pública de infraestructura de transporte, pues sus posibilidades de actuación ya no se supeditan a lo reglamentado en el Decreto 1082 de 2015, sino en la Ley 2022 de 2020 que le otorgó una competencia propia y amplía a Colombia Compra Eficiente.

Se podría considerar que lo dispuesto en la sección 6 del capítulo 1 del Decreto 1082 de 2015 ya no está vigente: esto debido a que con la Ley 2022 de 2020 la competencia para adoptar documentos tipo de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual es directamente de Colombia Compra Eficiente. No obstante, con el fin de mantener la vigencia de los documentos tipo que se habían expedido con fundamento en tal Decreto, el legislador señaló en el inciso final del párrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 que:

«[...] En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, *en los términos fijados mediante la reglamentación correspondientes*» [cursiva fuera de texto].

Con base en esta disposición, los pliegos de condiciones tipo expedidos bajo los supuestos del Decreto 1082 de 2015 mantienen su vigencia a pesar del cambio de competencia para su expedición. Lo cual no implica que la Agencia no cuente con libertad de modificar los documentos tipo existentes cuando lo considere necesario, esto sin tener que supeditarse a los contenidos del Decreto 1082 de 2015.

Así mismo, el reciente párrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 –inicialmente adicionado por el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, y posteriormente modificado por el artículo 1° de la Ley 2022 de 2020–, señaló los elementos que se deben establecer en los documentos tipo; estos son: requisitos habilitantes; factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, y

requisitos que previa justificación representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios de la contratación pública. En este punto se eliminó la obligación de establecer en los documentos tipo la ponderación precisa y detallada de esos factores teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. En el mismo sentido, con la modificación del parágrafo *ibidem* se establecieron algunas medidas para que los documentos tipo tengan en cuenta las características propias de las regiones, las cuantías, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación.

En resumen, con el cambio de competencia que introdujo la modificación al parágrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, Colombia Compra Eficiente adquirió la facultad de decidir frente a qué materias o aspectos expide documentos tipo, sin necesidad de someterse a criterios preestablecidos por el Presidente en un decreto reglamentario, como sucedía con la anterior regulación.

Por otra parte, en lo referente a los límites en la configuración del contenido de los pliegos de condiciones tipo, se debe partir del hecho de que los límites establecidos en el Decreto 1082 de 2015 ya no se mantienen. En efecto, se reitera que la competencia se amplió y se asignó específicamente a Colombia Compra Eficiente, quedando a consideración de esta adoptar documentos tipo estableciendo los requisitos que considere que «[...] representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública». Es decir, que podría estandarizar todo aquello que considere una buena práctica contractual en pro de la debida ejecución de los principios de la contratación estatal¹⁸, respetando las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.

Según esto, resta señalar que elementos que conforman el límite para la configuración de los pliegos de condiciones tipo, son aspectos como: la decisión de adelantar o no el procedimiento de selección, el objeto contractual, el presupuesto que se va a invertir, el plazo y lugar de ejecución del contrato, la forma de pago, la entrega de anticipo, entre otras. Así pues, «[...] actualmente la discrecionalidad administrativa es la libertad para completar el supuesto fáctico contenido en el enunciado normativo, para determinar cuándo actuar y para escoger la mejor opción decisoria que garantice el interés general, con criterios razonables y

¹⁸ En la Sentencia C-119 de 2020 se afirma que no es posible incluir en los documentos tipo cuestiones que hacen parte de la ejecución del contrato, afirmación que perdería vigencia con la expedición de la ley 2022 de 2022, pues esta amplía la competencia al margen del adecuado desarrollo de los principios de la contratación pública los cuales se tiene en cuenta en todas las etapas de la contratación y no solamente en la fase precontractual o durante el procedimiento de selección. No obstante, no se puede negar que es una competencia bastante amplia.

motivados»¹⁹. Es decir, que estos serían los elementos que quedan a discrecionalidad de las entidades estatales, y por tanto, alrededor de los cuales se configura el límite que tiene la Agencia para no exceder la autonomía de estas entidades .

Bibliografía

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta No. 656 del 22 de septiembre de 2005. [consultada el 8 de septiembre de 2022]. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2002-2006/2005-2006/article/14-por-la-cual-se-establecen-reglas-de-transparencia-en-materia-de-contratacion-estatal-con-empresas-multinacionales>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta No. 536 del 15 de noviembre de 2006. [consultada el 8 de septiembre de 2022]. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2002-2006/2005-2006/article/14-por-la-cual-se-establecen-reglas-de-transparencia-en-materia-de-contratacion-estatal-con-empresas-multinacionales>

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

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

DÍAZ DIÉZ, Cristian Andrés. Documentos tipo obligatorios: ¿supresión de la potestad discrecional para la confección del pliego de condiciones? *Revista digital de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, n°.24, 2020, p.p. 127-159- DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.06>.

¹⁹ DÍAZ DIÉZ, Cristian Andrés. Documentos tipo obligatorios: ¿supresión de la potestad discrecional para la confección del pliego de condiciones? *Revista digital de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, n°.24, 2020, p.p. 127-159- DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.06>.