

Bogotá D.C. 4 de diciembre de 2018.

Presidente
CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Comisión Primera
Senado de la república.

Ref. Informe de ponencia para segundo debate al *Proyecto de Ley N° 82 de 2018 Senado "Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018"*.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 82 de 2018 Senado "Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018".

1. CONTEXTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

El Proyecto de Ley fue radicado el pasado 8 de agosto en la Secretaría General del Senado, por la Ministra del Interior Doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y publicado en la Gaceta del Congreso N° 584 de 2018. El Proyecto fue remitido a la Comisión Primera de Senado para el estudio correspondiente de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El 17 de agosto de 2018, la Comisión Primera de Senado recibió el expediente del Proyecto de Ley N° 82 de 2018 Senado "Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018". La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-05, del 4 de septiembre del 2018, designó como ponentes para primer debate a los Honorables Senadores Santiago Valencia (Coordinador), Roosevelt Rodríguez, Juan Carlos García, Julián Gallo, Alexander López, Carlos Guevara, Gustavo Petro, Germán Varón, Fabio Amín y Angélica Lozano, lo cual fue notificado mediante oficio el día 5 de Septiembre de 2018.

H.S. Santiago Valencia G.
Edificio Nuevo del Congreso Oficina 434 -435 Ext 3744 -3170

[Handwritten signature and date]
05-12-18

Luego de radicada la ponencia el 19 septiembre del año en curso, el pasado miércoles 7 de noviembre en la sesión de comisión primera de Senado, tras un nutrido debate y ser votada favorablemente una proposición que modificaba el artículo primero, se aprobó el Proyecto de Ley N° 82 de 2018 Senado "Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018".

En sesión de la Comisión Primera de Senado el día 7 de noviembre de los corrientes fuimos designados ponentes para segundo debate del Proyecto de Ley N° 82 de 2018 Senado "Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

Proyecto Original: Gaceta 584/1.

Ponencia 1er Debate: Gaceta 733/18.

2. CONTENIDO DEL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

Artículo	Modificación Incorporada a la Ley 1882 de 2018
Artículo 1°	<p>El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 quedará así:</p> <p>Artículo 4: <i>Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.</i></p> <p>Parágrafo 7: <i>Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará circulares de pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</i></p> <p><i>Las circulares de pliegos tipo establecerán las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos.</i></p> <p><i>En la adopción de las circulares de pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación.</i></p> <p><i>Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad</i></p>

	<p><i>Estatad debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida.</i></p> <p><i>Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma para elaborar las circulares de pliegos tipo de acuerdo con la modalidad de selección, el valor económico de los bienes, obras y servicios contratados por las Entidades Estatales y establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de las circulares de pliegos tipo que expida.</i></p>
<p>Artículo 2°</p>	<p>La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley pretende modificar el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, en el entendido que pretende ir mas allá de lo alcanzado por esta Ley, la cual había consagrado la adopción de 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, y consultoría en ingeniería para obras.

En este sentido el objeto del presente Proyecto de Ley, consiste en que circulares de pliegos tipo sean un referente obligatorio en la elaboración de los pliegos de condiciones se apliquen **en todos los procesos de selección mediante licitación pública que deban surtirse para la celebración de toda clase de contratos estatales**, y no solo los que tengan que ver con infraestructura.

Igualmente, tras la discusión en comisión primera de senado se modificó la extensión imperativa de la obligatoriedad de las *circulares de pliegos tipo* para toda la estructura del Estado, y se especificó puntualmente, que las mismas serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Así las cosas, el Proyecto pretende garantizar que el contrato estatal pueda ser utilizado racionalmente como instrumento de ejecución de los recursos públicos, para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

El Proyecto de Ley consagra dos artículos, el primero contiene la modificación concreta al artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, en el que se pretende que la



Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente adopte circulares de pliegos tipo para los pliegos de condiciones de todo proceso de selección que mediante licitación pública deba adelantarse por cualquier entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Igualmente, este artículo comprende que será Colombia Compra Eficiente quien adoptará de manera general y con alcance obligatorio, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos.

Finalmente, y lo más importante Colombia Compra Eficiente deberá tener en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación en la elaboración de las circulares tipo, para de este modo, no imponer obligaciones o circunstancias imposibles a municipios de 5 o 6 categoría por tratar de igualarlos a los municipios capitales de departamento.

El segundo artículo, consagra la vigencia.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Este Proyecto de Ley responde a una necesidad que clama la sociedad colombiana, e incluso las propias entidades públicas, ya que continúa siendo un grave problema los vacíos y lagunas que tiene la regulación legal en materia de contratación estatal.

Para nadie es un secreto, que precisamente mediante la contratación estatal se han producido los más grandes y penosos escándalos de las administraciones municipales, departamentales y nacionales, y se han lamentado hechos como los carruseles de contratación, o los carteles y grupos especializados que siempre resultaban ganadores en las licitaciones.

Es momento entonces, de implementar los documentos tipo con el fin de garantizar la uniformidad dentro de la universalidad de la contratación estatal, permitiendo no solo seguridad jurídica dentro de las reglas de la ética y la moralidad administrativa, sino de una lucha y una posición frontal contra la corrupción que se está presentando en nuestro país.

Igualmente, es la metodología ideal para evitar la manipulación o el direccionamiento específico de los pliegos de condiciones a un proponente en particular. A su vez, permite facilitar el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios, y resulta en un mejoramiento en los procesos de selección, garantizando el uso eficiente del erario.



Debemos recordar también que este Proyecto de Ley, resulta del conjunto de propuestas presentadas por el entonces candidato y hoy Presidente de la República, Doctor Iván Duque, quien incluso en su mismo discurso de posesión el pasado 7 de agosto anunció el paquete legislativo para tomar medidas frente a la corrupción, y concretamente respecto a este proyecto manifestó lo siguiente: *“Vamos a promover los pliegos tipo en todos los contratos de las entidades estatales”*.

Resulta pertinente afirmar, que los documentos tipo conllevan una serie de beneficios como: la reducción en el tiempo que requieren las entidades estatales en la elaboración de los documentos del proceso licitatorio, permitiendo a los proponentes conocer las condiciones generales de forma anticipada y las condiciones que deben cumplir, y tal vez lo más importante es que contribuyen a la transparencia en los procesos de contratación, debido a que tienen cláusulas diseñadas para incentivar la libre competencia y participación de la mayor cantidad posible de proponentes en los procesos licitatorios¹.

La Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2009 ha manifestado que *“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado”*.

Entonces como congresistas tenemos el mandato otorgado, en el artículo 150 de la Carta, para dictar no solo un estatuto general de contratación de la administración pública, sino de determinar todo este tipo de medidas que permitan propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que para el cumplimiento de los fines el Estado debe aprovisionarse de bienes y servicios mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado, y la figura de los documentos tipo le impondrá un sello de transparencia evitando los riesgos de corrupción.

¹ <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/pliegos-tipo>

5. CONTEXTO COMPARADO

Esta clase de documentos tipo no son nuevos a la luz del Derecho Comparado. Son varios los países y los organismos multilaterales que los utilizan para sus procesos de contratación, un ejemplo de ellos son los denominados “Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional” que han establecido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Estos Documentos Estándar deben ser usados por todos los países en las licitaciones públicas, para los proyectos que sean financiados total o parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BIRF).

Igualmente, países como Nueva Zelanda desarrollaron un conjunto de términos y condiciones estándar para los contratos que amparan compras gubernamentales rutinarias. Estas condiciones reciben el nombre de “Contratos Gubernamentales Modelo (CGMs)”, formando parte del programa de reforma de contratación, con el fin de crear un conjunto de condiciones para los contratos de productos y servicios comunes estándar, sencillo y comprensible para ser utilizado por todos los departamentos de servicios públicos y servicios del Estado².

A su vez, países como México, Costa Rica, Perú y República Dominicana entre otros, además de consagrar Documentos Estándar de Licitación Pública, sancionan severamente incluso con la nulidad del procedimiento de selección, la inobservancia de dichos documentos tipo.

6. PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

Durante el día miércoles 7 de noviembre en la sesión de comisión primera de Senado, se llevó a cabo el primer debate de este Proyecto de Ley, durante la discusión del mismo se presentó una proposición que fue avalada por los ponentes y votada con 14 votos a favor y 0 en contra.

De esta forma se concertó la aprobación del articulado, se votó título y pregunta y se resolvió continuar su trámite, ahora para segundo debate en la plenaria del Senado de la República.

² OCDE (2018) Estudios del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando compraNet de manera incluyente, Estudios de la OCDE Sobre Gobernanza Pública, Editions OCDE, Paris.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO
<p>Artículo 1º: El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 quedará así:</p> <p>Artículo 4: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.</p> <p>Parágrafo 7: Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará circulares de pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</p> <p>Las circulares de pliegos tipo establecerán las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos.</p> <p>En la adopción de las circulares de pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía y especialidad de la contratación.</p> <p>Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad Estatal debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida.</p> <p>Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma para elaborar las circulares de pliegos tipo de acuerdo con la modalidad de selección, el valor económico de los bienes, obras y servicios contratados por las Entidades Estatales y establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como</p>	<p>Artículo 1º: El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 quedará así:</p> <p>Artículo 4: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.</p> <p>Parágrafo 7: <u>La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente</u> o quien haga sus veces, adoptará <u>documentos tipo circulares de condiciones tipo</u> que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</p> <p><u>Dentro de estos documentos tipo circulares de condiciones, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública. Las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, que deberán incluirse en los procesos de contratación estatal, teniendo en cuenta la naturaleza, tipología y cuantía de los contratos.</u></p> <p>En la adopción de <u>los documentos tipos las circulares de condiciones tipo</u>, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, <u>la naturaleza</u> y especialidad de la contratación.</p> <p>Si una circular de pliegos tipo expedida por Colombia Compra Eficiente no es aplicable a un proceso de selección en particular, por la especificidad o la particularidad del mismo, la Entidad Estatal debe justificar en los documentos del proceso el motivo por el cual debe alejarse de la buena práctica reconocida.</p>

<p>un sistema para la revisión constante de las circulares de pliegos tipo que expida.</p>	<p><u>La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer establecerá el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.</u></p> <p><u>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 correspondiente.</u></p>
<p>Artículo 2º: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2º: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>

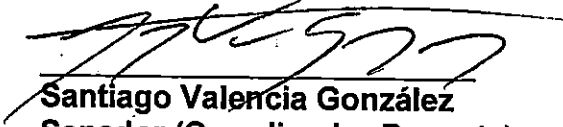
8. Conclusión

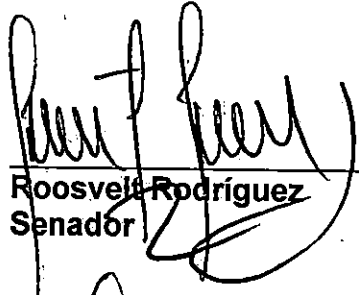
El Proyecto presentado por el Gobierno Nacional, pretende exclusivamente la posibilidad de elaborar pliegos tipo, que permitan certificar de cierto modo transparencia en todo proceso de selección que se adelante mediante licitación pública, partiendo de condiciones objetivas y reduciendo a su máxima expresión el direccionamiento arbitrario y negligente, que generalmente se presenta en la elección de los contratistas.

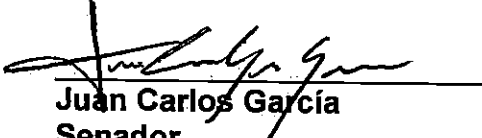
9. Proposición

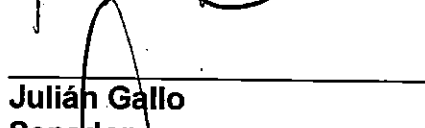
Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a los miembros de la ~~Comisión~~ Plenario del Senado, dar segundo debate al Proyecto de Ley N° 82 de 2018 Senado "Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018", con el texto propuesto.

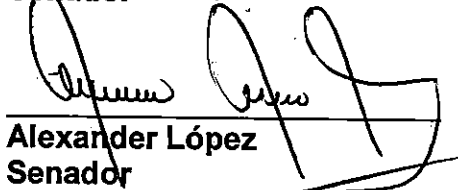
Los Honorables Senadores:

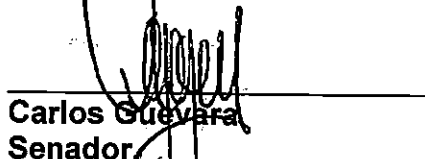

Santiago Valencia González
Senador (Coordinador Ponente)

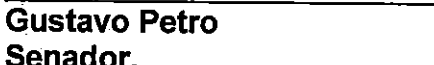

Roosevelt Rodríguez
Senador

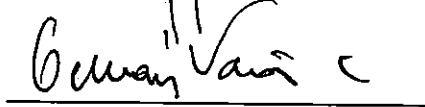

Juan Carlos García
Senador



Julián Gallo
Senador



Alexander López
Senador


Carlos Guevara
Senador


Gustavo Petro
Senador.


Germán Varón
Senador.


Fabio Amín
Senador


Angélica Lozano
Senadora



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY 082/18 SENADO**

“POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 4° DE LA LEY 1882 DE 2018”

El Congreso De Colombia

DECRETA:

Artículo 1°: El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 quedará así:

Artículo 4: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Parágrafo 7: La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará 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.

Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

En la adopción de los documentos tipos, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

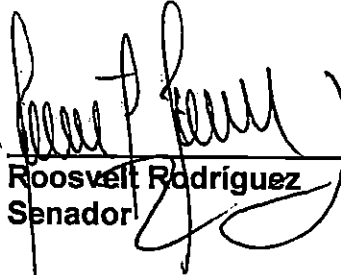
En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven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

Artículo 2°: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



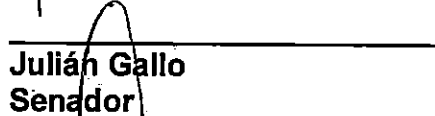
Santiago Valencia González
Senador (Coordinador Ponente)



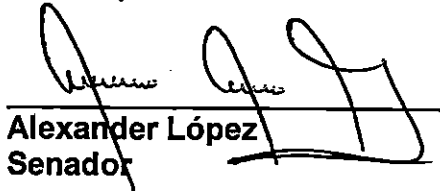
Roosevelt Rodríguez
Senador



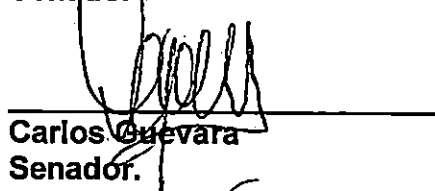
Juan Carlos García
Senador



Julián Gallo
Senador

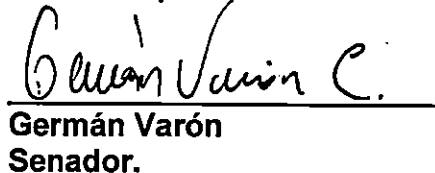


Alexander López
Senador

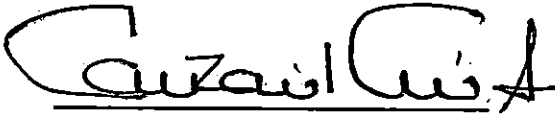


Carlos Guevara
Senador.

Gustavo Petro
Senador.



Germán Varón
Senador.



Fabio Amín
Senador



Angélica Lozano
Senadora