

**LA FACULTAD DE EXPEDIR DE PLIEGOS TIPO PARA LA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS, EN LO QUE RESPECTA A LOS REQUISITOS HABILITANTES Y LOS CRITERIOS DE ESCOGENCIA, NO DESCONOCE LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, AL TRATARSE DE ASUNTOS CUYA REGULACIÓN COMPETE AL LEGISLADOR**

**II. EXPEDIENTE D-12637 - SENTENCIA C-119 /20 (abril 15)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

### 1. Norma acusada

**LEY 1882 de 2018**  
(enero 15)

*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*

ARTÍCULO 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007:

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."*

### 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR**, respecto del presente asunto, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones demandadas del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, *Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones*, en cuanto al cargo de vulneración de los artículos 1 y 287 de la Constitución Política.

### 3. Síntesis de la providencia

Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda contra algunas expresiones contenidas en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, que adicionó un párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en las que se atribuye competencia al Gobierno Nacional para adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones de determinados contratos y también lo autoriza para adoptar dichos documentos tipo respecto de los otros contratos o procesos de selección y se prevé que los mismos deberán ser utilizados obligatoriamente por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los procesos de selección que adelanten.

De manera preliminar y, en aplicación del principio *pro actione*, concluyó la Corte que la demanda era apta para permitir un pronunciamiento de fondo en cuanto a la constitucionalidad de la norma. A continuación, a partir de los argumentos del escrito ciudadano, este tribunal formuló el siguiente problema jurídico: ¿La facultad atribuida al Gobierno Nacional por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, para adoptar 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 o en cualquier otro tipo de contrato o proceso de selección, que considere el Gobierno Nacional y que deben ser obligatoriamente utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación, en sus respectivos procesos de procesos de selección, desconoce la autonomía de las entidades territoriales, prevista en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política?

Para responder a este problema jurídico, la Corte Constitucional (i) determinó el margen de configuración del legislador en materia de contratación pública, frente a la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto, concluyó que la competencia atribuida por el último inciso del artículo 150 de la Constitución es amplia y no se encuentra restringida en lo que concierne a la contratación de las entidades territoriales las que, carecen de competencia constitucional para expedir estatutos territoriales de contratación pública. Sin embargo, advirtió que en ejercicio de dicha facultad, el Legislador no puede desconocer la autonomía de las entidades territoriales en materia de contratación para gestionar sus propios asuntos la que, en particular, les confiere la facultad para determinar sin intervención o tutela exógena, las necesidades que se pretenden satisfacer, su priorización, la decisión de recurrir a la contratación, la configuración concreta de los elementos del contrato y la dirección tanto de la selección, como de la ejecución contractual, en el marco del ordenamiento jurídico.

(ii) Estudió igualmente la relación que existe entre los pliegos de condiciones individualizados y aquellos estandarizados, respecto de la materialización de los principios de la función administrativa. Concluyó al respecto que aunque ambas figuras encuentran fundamento constitucional en los mandatos de optimización previstos en el artículo 209 de la Constitución y el Legislador goza de un amplio margen para configurar su régimen jurídico y para combinarlos, el principio constitucional de eficacia de la función administrativa implica que la estandarización de los pliegos de condiciones no puede convertirse en un obstáculo para la consecución de los fines de interés general confiados a cada autoridad administrativa, razón por la cual, los documentos normalizados deben permitir adecuados márgenes de discrecionalidad, como instrumento indispensable para la eficacia administrativa.

(iii) Finalmente, determinó la constitucionalidad de las expresiones demandadas, a través de un examen del alcance de los pliegos de condiciones tipo, respecto de la autonomía de las entidades territoriales. Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato. Finalmente, indicó que el respeto de la autonomía de las entidades territoriales, así como del principio constitucional de eficacia de la función administrativa, se garantiza a través de los mecanismos institucionales de control abstracto de validez de actos administrativos, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y concreto, mediante la excepción de inconstitucionalidad la que exige la expedición de un acto administrativo motivado e involucra la responsabilidad por su adopción.

En razón de las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

#### 4. Salvamento de voto parcial

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala Plena en el sentido de que la competencia atribuida al Gobierno Nacional por virtud del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, que adicionó un párrafo al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, para estandarizar pliegos tipo de condiciones uniformes en determinados procesos de contratación estatal, tales como (i) selección de obras públicas, (ii) interventoría para las obras públicas, (iii) interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, (iv) consultoría en ingeniería para obras, y el consecuente deber de aplicarlos en los procesos que adelantan las entidades territoriales como sujetos del Estatuto de Contratación Estatal, se ajusta al principio de autonomía territorial (arts. 1 y 287 C.P.).

Precisó que, si bien la obligatoriedad de los pliegos tipo no altera la facultad de las entidades territoriales de administrar sus recursos por medio de la contratación pública, pues están facultadas para realizar las gestiones administrativas que estimen convenientes para el cumplimiento de sus funciones según su presupuesto y su correspondiente plan anual de adquisiciones, no ocurre lo mismo con la expresión: **“La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.”**, por tratarse de una atribución genérica, ambigua e indefinida que contraría la autonomía territorial.

Sobre este aspecto, sostuvo que si bien el establecimiento de los pliegos tipo encuentra justificación constitucional en el interés general y la protección del patrimonio público –principios fundantes de la contratación del Estado–, el precitado enunciado establece un campo indefinido de probabilidades que confiere una forma de discrecionalidad absoluta a favor del Gobierno Nacional en materia de contratación, y a través de la cual queda abierta la posibilidad de establecer la medida de los documentos tipo frente a otros contratos por la vía del reglamento y no de la ley. Lo anterior, en criterio del magistrado Rojas Ríos, es contrario al modelo de Estado unitario con descentralización de las entidades territoriales en el que una medida de tal naturaleza debe ser consecuencia del margen de configuración del legislador y no de una habilitación al ejecutivo.

De manera puntual, señaló que el núcleo esencial consiste en la capacidad de contratación de las entidades territoriales y de la autonomía que les ha sido reconocida por el ordenamiento jurídico para administrar sus bienes, la cual se ve menoscabada por la determinación del Legislador de delegar *in genere* en el ejecutivo la estandarización de algunos aspectos de la contratación pública.