

El principio de buena administración como servicio público frente al fenómeno de la corrupción en la contratación estatal en Colombia (2009-2023)*

The principle of good administration as a public service in the face of the phenomenon of corruption in state contracting in Colombia (2009-2023)

Emanuel Álvarez Penagos**

Christopher Macías Torres***

Lina María Berrío Suárez****

William Guillermo Jiménez*****

Fecha de Recepción: 9 de mayo de 2024

Fecha de Aprobación: 28 de junio de 2024

Fecha de Publicación: 30 de diciembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.61.2024.12488>

Resumen

El principio de la buena administración pública (PBAP) se ha posicionado como un eje fundamental para la gestión pública, especialmente en el ámbito de la contratación estatal, donde implica la observancia de una serie de prácticas y estándares que buscan optimizar el uso de los fondos públicos, fomentar la competencia justa entre proveedores y garantizar la máxima transparencia en todos los procesos contractuales. Sin embargo, las prácticas corruptas que se infiltran en la administración vía contratación estatal, perjudican la aplicación del PBAP, el servicio público y la consecución de los fines esenciales del Estado. El objetivo del artículo es reflexionar sobre la incidencia que ha tenido el fenómeno de la corrupción en la contratación estatal frente

Open Access



Como citar: Álvarez, E., Macías C., Berrío, L. M. y Jiménez, W. G. (2024). El principio de buena administración como servicio público frente al fenómeno de la corrupción en la contratación estatal en Colombia (2009-2023). Revista *Diálogos de Saberes*, 61, 49-72. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.61.2025.12488>

*Artículo producto de investigación del semillero: *Estado, Derecho y Territorio*, vinculado al proyecto «Discrecionalidad administrativa vs. portales virtuales en contratación estatal», del grupo de investigación “Derecho, Sociedad y Estudios Internacionales” de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá.

**Estudios de Derecho de la Universidad Libre, conciliador extrajudicial en Derecho y miembro del semillero de investigación Estado, Derecho y territorio. Correo electrónico: emanuel-alvarezp@unilibre.edu.co

***Estudios de Derecho de la Universidad Libre, conciliador extrajudicial en Derecho, miembro del observatorio del trabajo y de la seguridad social de la Universidad Libre y miembro del semillero de investigación Estado, Derecho y territorio. Correo electrónico: christopher-maciast@unilibre.edu.co

****Profesional en Administración Pública y Especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Seccional Bogotá. Estudiante de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Bogotá. Correo electrónico: linam-berrios@unilibre.edu.co

*****Posdoctor en Derecho (Vrije Universiteit Amsterdam), doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Santiago de Compostela), abogado y administrador público, especialista en Derecho Administrativo y especialista en Desarrollo Regional. Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de la Universidad Libre, Bogotá, Colombia. Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Correo electrónico: williamg.jimenezb@unilibre.edu.co; willjime@esap.edu.co

al PBAP en Colombia, de tal modo que se construya una visión integral y crítica sobre cómo los principios de buena administración y servicio público pueden ser aplicados de manera más efectiva en los procesos de contratación estatal. Es un estudio descriptivo y correlacional, bajo un enfoque cualitativo con estudio de casos; las técnicas de recopilación de información fueron la revisión documental y la observación directa que se aplicaron a fuentes primarias y secundarias. Se estudiaron tres casos de corrupción: Odebrecht, el Carrusel de la contratación y Centros poblados y se analizaron los pliegos-tipo y los acuerdos marco de precios, como posibles soluciones. De manera general se concluye que la corrupción en la contratación estatal impacta de manera negativa en el PFBA y que pese a la implementación de los pliegos-tipo, esta práctica sigue vigente, sobre todo porque estos pliegos sólo se aplican a ciertos tipos de contratación y en ciertas etapas contractuales.

Palabras clave: principio de buena administración, servicio público, corrupción, contratación estatal, pliegos-tipo, acuerdos marco de precios.

Abstract

The Good public administration principle (GPAP) has been positioned as a fundamental axis for public management, especially in the field of state contracting, where it implies the observance of a series of practices and standards that seek to optimize the use of public funds, promote fair competition between providers and guarantee maximum transparency in all contractual processes. However, corrupt practices that infiltrate the administration through state contracting, harm the application of the PBAP, public service and the achievement of the essential purposes of the State. The paper's goal is to reflect on the impact that the phenomenon of corruption has had on state contracting compared to the PBAP in Colombia, in such a way as to build a comprehensive and critical vision on how the principles of good administration and public service can be applied more effectively in state contracting processes. It is a descriptive and correlational study, under a qualitative approach with a case study; the information gathering techniques were documentary review and direct observation that were applied to primary and secondary sources. Three cases of corruption were studied: Odebrecht, the Carousel of Contracting and Population Centers, and the standard specifications and the framework price agreements were analyzed as possible solutions. In general, it is concluded that corruption in state contracting has a negative impact on the PFBA and that despite the implementation of the standard specifications, this practice is still in force, especially because these specifications only apply to certain types of contracting and at certain contractual stages.

Keywords: good administration principle, public service, corruption, state contracting, standard specifications, framework price agreements.

1. Introducción

El principio de la buena administración pública (PBAP) constituye uno de los ejes fundamentales que operan en la gestión pública, especialmente en el ámbito de la contratación estatal. Este principio se refiere a la obligación de las entidades públicas de actuar con eficiencia, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, con el fin de asegurar el beneficio del interés general, conforme a lo dispuesto en la Constitución política.

En el contexto de la contratación estatal, el PBAP implica la adopción de prácticas y estándares que buscan optimizar el uso de los fondos públicos, fomentar la competencia justa entre proveedores, garantizar la máxima transparencia en todos los procesos contractuales. De esta manera, se busca mejorar la administración de los recursos públicos gestionados por el Estado colombiano (en cada una de las Ramas del poder público, y en sus niveles nacional, departamental y municipal). Asimismo, el PBAP busca prevenir y sancionar la corrupción, estimular la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado. En países como Colombia, donde la contratación estatal representa una parte significativa del gasto público, la necesidad de gestionar estos procesos con el mayor rigor y rectitud resulta aún más imperativa.

Desde hace varias décadas, el fenómeno de la corrupción ha cobrado fuerza en Colombia, y se ha tornado como una problemática transversal que afecta a todas las instituciones del Estado. Con frecuencia, los escándalos de corrupción ocupan los titulares de los medios de comunicación, mostrando una situación que parece agravarse progresivamente. Se observa que, en muchos casos, las políticas públicas, fiscales y sociales se diseñan en favor de intereses particulares, y que la celebración de contratos estatales beneficia a políticos y personas de su entorno. Esta dinámica ha arraigado una cultura de corrupción en el país, donde los dirigentes inobservan todos los postulados del deber ser que trae la Constitución Política (1991), generando desconfianza en las instituciones estatales, derivada de la falta de vigilancia, control y sanción por parte de los entes de control.

Sin embargo, lo que más preocupa a la ciudadanía es la malversación de los recursos públicos, debido que cada año que pasa el costo de vida incrementa y las tasas, contribuciones e impuestos también aumentan. Esta situación, unida a la percepción de que los dirigentes están supliendo sus intereses personales y no generales, produce escepticismo en la comunidad ya que el Estado no actúa como debería ser, es decir con transparencia, moralidad y publicidad. Otro factor agravante es el abuso de poder y la falta de coercitividad por parte del Estado frente a los casos de corrupción, en gran parte debido a mecanismos como la justicia premial, que permiten a los responsables acogerse a principios de oportunidad u obtener beneficios procesales que evitan sanciones ejemplares.

Aunque la institucionalidad normativa en Colombia evidencia que en los últimos años se han presentado diferentes avances en materia normativa y de políticas públicas tendientes a confrontar la problemática de la corrupción. Se han desarrollado algunas iniciativas que buscan generar concientización en el ejercicio gubernamental y generar mayor participación de la ciudadanía frente al gobierno en los diferentes asuntos de interés público. La expedición y reforma continua de normas sobre contratación estatal, la creación de una Oficina anticorrupción en el alto gobierno, la formulación de programas de “lucha contra la corrupción” y más recientemente, la propuesta de mecanismos como los pliego-tipo y los acuerdo marco de precios son algunos ejemplos. Sin embargo, en la práctica se sigue demostrando que no son suficientes dichas regulaciones y modificaciones institucionales.

El objetivo de este artículo consiste en reflexionar sobre la incidencia que ha tenido el fenómeno de la corrupción en la contratación estatal frente al paradigma de la buena administración en Colombia, con el propósito de construir una visión integral y crítica acerca de cómo los principios de buena administración y servicio público pueden ser aplicados de manera más efectiva en los procesos de contratación estatal, con la finalidad de desarrollar mecanismos de gestión pública que respondan auténticamente a las necesidades y expectativas de la sociedad. Por lo anterior, se analiza también la manera como los llamados pliegos-tipo y los acuerdos marco de precios, pueden contribuir en ese sentido.

La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, se presenta un abordaje conceptual sobre el servicio público, el PBAP como servicio público y otros principios relacionados como la transparencia y la publicidad; en segundo lugar, se realiza una aproximación al fenómeno de la corrupción; posteriormente, se analizan tres casos conocidos de corrupción en la contratación en Colombia; en cuarto lugar, se estudian los pliegos-tipo y los acuerdo marco de precios como estrategias o instrumentos que buscan fortalecer el sistema de selección en los procesos de contratación estatal y atacar la corrupción. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Problema de investigación, hipótesis y metodología

La formulación del problema de investigación es el siguiente: ¿Cuál ha sido la incidencia del fenómeno de la corrupción frente al paradigma de la buena administración en materia de contratación estatal en el Estado colombiano durante el periodo 2009-2023? Como hipótesis de trabajo, se plantea que el PBAP se ve afectado cuando el flagelo de la corrupción se manifiesta, particularmente en el desarrollo de los procesos de selección en los contratos estatales, puesto que se incumplen los principios constitucionales propios de la administración pública, se quebranta la confianza, la legitimidad de los administrados, impactando al erario público y de igual forma, la financiación de programas y proyectos con destino a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Metodológicamente, se trata de un estudio de tipo descriptivo y correlacional, en tanto busca evaluar el impacto de una categoría sobre otra (corrupción/buena administración), así como analizar las limitaciones de estrategias como los pliegos-tipo en el ámbito de la contratación estatal. El enfoque es cualitativo, dado que indaga en la significación social de la buena administración y función pública respecto al fenómeno de la corrupción, sin pretender establecer medidas cuantificables. El análisis se basa en el estudio de casos de corrupción significativos en la contratación estatal en Colombia, utilizando tanto el método inductivo como el deductivo.

Respecto a las fuentes de información, se emplearon fuentes primarias (textos legales y jurisprudenciales) y secundarias (artículos académicos, informes oficiales, monografías y libros especializados), de los que se obtuvieron datos mediante las técnicas de revisión documental y la observación directa.

3. Resultados

3.1. El PBAP como servicio público y la contratación estatal

3.1.1. ¿Qué se entiende por servicio público?

El concepto de servicio público puede entenderse como una prestación de interés comunitario que cumple con los fines del Estado, ejecutada directamente o por terceros bajo la figura de la fiscalización estatal (Dromi, 1995).

Sin embargo, para autores como Marienhoff (2000), el servicio público se entiende como “toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tiende a satisfacer necesidades, o intereses de carácter general”. En consecuencia, el servicio público es una función esencial del Estado, destinada a satisfacer las necesidades e intereses de la sociedad para garantizar el bienestar general (Hernández, 2009). En este sentido, el Estado busca asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a recursos y oportunidades fundamentales, propiciando una calidad de vida digna y equitativa entre todos sus habitantes.

Estos servicios se prestan en múltiples áreas fundamentales como la educación, la salud, la seguridad, la infraestructura y los servicios ambientales, contribuyendo al crecimiento económico y social de la nación. La universalidad constituye un principio clave en este contexto, puesto que, garantiza que todos los ciudadanos, tengan derecho a acceder a los servicios públicos, en aras de promover la igualdad de oportunidades y evitar la exclusión social en el Estado.

Uno de los principales aspectos que rodean el concepto de servicio público es el principio de continuidad, dado que se busca que el Estado preste dichos servicios de manera continua e ininterrumpida. Asimismo, la adaptabilidad también resulta esencial para la prestación de un servicio público sea capaz de ajustarse a las constantes necesidades de la población. También, la neutralidad en la prestación de un servicio público debe ser adecuada, accesible y viable para garantizar un servicio justo y equitativo para todos los habitantes.

3.1.2. ¿En qué consiste el PBAP como servicio público?

El principio de la buena administración pública (PBAP) se entiende como una garantía general que abarca un conjunto de derechos fundamentales dirigidos al Estado-administrador (Chavez, 2023). Sin embargo, el concepto de “buena” administración también parece buscar incluir la obligación de una gestión eficiente y duradera entre las instituciones públicas para aplicar no sólo el principio de eficacia, sino además la moral, la transparencia, la imparcialidad y la justicia, además de otros aspectos relevantes (Söderman, 2001).

De acuerdo con Chávez (2023), la buena administración pública hace referencia al ajuste de la manera de gestionar los fines establecidos por el ordenamiento constitucional y legal destinados a la nación. Este concepto no implica necesariamente una evaluación subjetiva que califique la moralidad o inmoralidad de un sistema administrativo (tal como lo sería el sistema colombiano).

Para considerar que un Estado implementa una buena administración pública se deben cumplir plenamente con los principios y pautas establecidas por el régimen constitucional y social en aras de impartir una buena gestión de los recursos públicos, sin necesidad de infundir un temor social, toda vez que la garantía de tener una buena administración en un sistema administrativo, supone el listado de derechos y garantías que tiene toda persona frente a los organismos públicos para tomarse como una guía en la acción del Estado por proteger los derechos de sus habitantes (Chavez, 2023).

Al relacionar el sistema administrativo con el PBAP, se genera la siguiente inquietud: ¿cómo se debe considerar el derecho administrativo y sus categorías básicas? En primer lugar, implica abandonar el enfoque en la organización de la Administración pública, desde la perspectiva de satisfacer las necesidades de la ciudadanía. En segundo lugar, la evolución del Derecho administrativo en Colombia se debe en gran parte gracias a la inclusión del derecho a la buena administración, razón por la cual, se manifiesta en la capacidad del Estado para imponer ciertas condiciones de manera unilateral a través de actos, contratos y procesos administrativos a individuos con los cuales sostiene una relación contractual que involucra el uso y gestión de los recursos públicos (Ruocco, 2012).

En virtud a lo anterior, resulta importante destacar la importancia del PBAP y la propuesta de entenderlo como un servicio público puesto que es fundamental garantizar principios administrativos tales como la eficiencia, transparencia y equidad en la gestión de los recursos y servicios del Estado. Así, una buena administración pública asegura que las actividades del sector público se realicen de manera responsable y efectiva, para fortalecer la confianza de los ciudadanos con las instituciones del Estado y alcanzar los objetivos establecidos de manera que los resultados sean viables y beneficiosos para la sociedad y sus habitantes.

3.1.3. ¿Qué se entiende por el principio de transparencia en materia de contratación estatal?

El principio de transparencia se considera como un principio rector en la contratación estatal que se encarga de velar por el correcto actuar de la administración pública (Bautista, 2017).

La transparencia impone que todas las decisiones, procedimientos y resultados de la administración pública puedan ser viables y accesibles para todos los ciudadanos del Estado. No obstante, esto también fortalece la confianza pública en las instituciones, con el fin de clarificar los procesos de toma de decisiones —tanto en la selección como en la ejecución de los recursos públicos— y proporcionar datos accesibles a todos los ciudadanos.

El artículo 24 de *la ley 80 de 1993* consagra expresamente el principio de transparencia y contempla la actuación que deben emplear las entidades estatales y los particulares respecto los procedimientos que se requieren para el contrato estatal. Asimismo, establece un lineamiento íntegro en la contratación pública, puesto que, estipula las oportunidades que se le brindan a los interesados en desempeñar actuaciones dentro de los procesos de selección, también indica las reglas que se requieren para la adjudicación de un contrato y predica la aplicación del principio de publicidad de las actuaciones.

A partir de lo anterior, es donde cobran importancia los principios de publicidad y de selección objetiva, dado que al hacer públicos los procedimientos de cada actuación en materia de contratación estatal, hay una especie de control social que al enfocarse en la publicidad de los actos, ataca directamente a la corrupción para evitar que la contratación en el Estado se convierta en un lucro económico para quienes buscan obtener un provecho (Bautista, 2017).

3.1.4. El principio de publicidad como eje fundamental del principio de transparencia

El principio de publicidad tiene la función principal de informar y exponer de manera abierta cada una de las actuaciones que se adelantan en los procesos llevados por entidades estatales. Este principio contribuye a generar confianza de los particulares hacia la administración pública, ya que, al publicar la voluntad de

la administración, se refuerza la percepción de un buen manejo de los recursos y procesos asignados a la función pública. De allí surge esa gran relación entre el principio de publicidad y el principio de transparencia, porque “la transparencia da el lineamiento para el correcto actuar de la administración y la publicidad hace un seguimiento revelando la aplicación de dichos lineamientos” (Bautista, 2017).

En otras palabras, la publicidad permite a los administrados acceder al conocimiento de las decisiones destinadas a satisfacer las necesidades de interés general a través de la contratación para ayudar al mejor control de la administración y a su vez orientar a los que tengan la capacidad de ejecutar la actividad a contratar (Palacio, 2009).

4. La corrupción como principal fenómeno que afecta el principio de la buena administración en Colombia

La corrupción puede considerarse como un fenómeno estrechamente ligado a prácticas clientelistas que tienden reforzar el poder de las clases dominantes, con el fin de obtener un beneficio económico. Esta práctica afecta la noción de “principio de la buena administración” puesto que impide la plena realización y garantía de los derechos reconocidos por la legislación a todos los ciudadanos, en razón a la confianza que estos han depositado en el Estado para el manejo de sus recursos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha identificado varias irregularidades que generan corrupción en los procesos de contratación y que constituyen barreras para mantener una administración próspera y eficiente sin usurpación de los recursos públicos. Algunas de dichas irregularidades se presentan en la adquisición de servicios, obras o suministros innecesarios, la contratación fuera de los precios del mercado, las excepciones a la licitación pública —como la contratación directa—, así como el abuso de adiciones contractuales y los monopolios de contratistas.

Estos problemas son, en parte, consecuencia del desconocimiento de principios legales fundamentales, como la planeación y la selección objetiva, ya que toda entidad debe centrar sus compras públicas en un programa que satisfaga las necesidades de la comunidad a la que sirve para lograr cumplir con uno de sus principales fines, que es mantener la esencia de prestar un servicio público esencial para toda la comunidad con transparencia y eficacia en todas las actividades que se requieran en el proyecto o contrato estatal (Tavera y Barrera, 2022).

La falta de idoneidad por parte de los funcionarios encargados de los procesos de contratación constituye una constante preocupación en la lucha contra la corrupción. Cuando los responsables de estos procesos de contratación carecen del conocimiento adecuado sobre las normativas y procedimientos que se desarrollan alrededor de una licitación pública, se vuelven más susceptibles a manipulaciones por parte de terceros

interesados en obtener ventajas económicas indebidas, afectando de esta manera los intereses generales del Estado y los particulares. Además, la influencia de asesorías malintencionadas puede agravar esta problemática, induciendo a los funcionarios de las entidades involucradas en la licitación a cometer errores que generan serias consecuencias legales y administrativas.

La lucha contra la corrupción en los procesos de contratación requiere un enfoque integral que combine medidas preventivas, educativas y de control. Solo mediante un compromiso decidido con la transparencia, la legalidad y la ética en la administración pública se podrá garantizar la correcta utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines prestacionales del Estado en beneficio de toda la ciudadanía. Tal y como señala Chanjan (2017, p. 128), “en un Estado social y constitucional de Derecho, la legitimidad de la existencia de la administración pública se ubica en sus fines prestacionales”. Lo anterior, en tanto que el Estado cumple una función social constitucional, entendida como la función administrativa, y unos fines esenciales del Estado. Añade el autor:

“Aquí el ciudadano no ocupa una mera situación de sujeción respecto de la administración y sus intereses, sino que aquel y la realización de sus derechos fundamentales son a razón de ser de esta. Es decir, la administración pública brinda “servicios públicos” (Chanjan, 2017, p. 127).

Para Chanjan, los servicios públicos que presta la administración pública se circunscriben a la función pública del Estado, lo cual conlleva a una comprensión del concepto en sentido amplio que incluye la actividad legislativa y la creación del derecho, la defensa y seguridad del Estado, la garantía de los derechos fundamentales, el acceso a la justicia o la educación (Chanjan, 2017).

La facultad que se otorga al Estado para desarrollar la función pública en procura del interés general, se ve gravemente obstruida cuando un funcionario público, en beneficio particular, se apropiá de los bienes que están dados a la administración pública. Este comportamiento irregular, como ocurre con el peculado, atenta contra la imagen de buen gobierno que la administración debe proyectar ante sus administrados. De este modo, la corrupción no solo afecta la gestión de los recursos públicos, sino que también compromete la legitimidad de las instituciones estatales.

En esta lógica, los delitos funcionariales deben ser perseguidos y sancionados, en tanto que enlodan la reputación de la administración frente a la población. La razón o fundamento de la protección penal, entonces, no se ubica en la fuente del prestigio o buena imagen de la administración (el correcto desempeño del cargo público), sino al prestigio, dignidad o buena imagen en sí (Chanjan, 2017).

De lo anterior se colige que la corrupción lesioná los bienes jurídicamente tutelados por el Estado y, con ello, el servicio público y el buen gobierno, en la medida en que impiden a la administración el funcionamiento y desarrollo normal de la función pública, que le ha sido encomendada, además de perjudicar la imagen del Estado y la legitimidad con los administrados. Ello, obliga a que el Estado reaccione con la categorización de lesivas a aquellas conductas que afecten el interés general y la colectividad.

Así, la administración pública es un bien jurídico cuyo valor e importancia amerita tutela y protección de parte del Estado, mediante la sanción de las conductas punitivas que atenten contra el interés general y el bien común o deformen la función pública. En el contexto del Estado colombiano, el principio de la buena administración juega un papel muy importante frente a las barreras o desafíos contemporáneos a los cuales se enfrenta diariamente el país. De allí que la transparencia se tome como un pilar fundamental en la gestión pública colombiana, dado que los crecientes problemas de corrupción son cada vez más continuos en Colombia, generando de esta manera un rompimiento al principio constitucional de confianza que los particulares deben depositar sobre el Estado.

Para restablecer la confianza y fortalecer la legitimidad de las instituciones del Estado, se hace necesario promover la implementación de medidas de acceso a la información pública y la rendición de cuentas para lograr este objetivo. Sin embargo, es necesario aclarar que el legislador ha sido muy enfático al momento de crear diversas normativas que rigen en materia de contratación estatal para fijar unas bases respecto del principio de la buena administración como servicio público esencial que debe realizar el Estado. Alguna de esta normatividad de la cual se hace mención es la siguiente:

- **Ley 80 de 1993:** “Estatuto General de contratación de la administración pública”.
- **Ley 1150 de 2007:** “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”
- **Ley 1437 de 2011:** “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
- **Ley 1474 de 2011:** “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”
- **Ley 1712 de 2014:** “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1757 de 2015:** “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.
- **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”.
- **Ley 2014 de 2019:** “Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones”.

- **Ley 2080 de 2021:** “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.
- **Ley 2160 de 2021:** “Por medio del cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”.
- **Ley 2195 de 2022:** “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

De igual manera, a lo largo de esta investigación, se han podido identificar algunos decretos y disposiciones que resultan necesarios para determinar cuáles son las principales normatividades que se aplican en la contratación estatal, algunas de ellas son:

- **Decreto 4170 de 2011:** “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura”.
- **Circular 1 de 2022:** de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente sobre “reducción de puntaje por incumplimiento de contratos en los procesos de contratación regidos por documentos tipo”.
- **Directiva presidencial N° 8 de 2022:** “directrices de austeridad hacia un gasto público eficiente”.

Como se evidencia, en Colombia existen múltiples disposiciones que se aplican en materia administrativa en aras de evitar afectar la buena administración a través de la corrupción. Es por ello que, desde las instancias públicas se ha intentado aplicar un método con el fin de contrarrestar la corrupción y la afectación al principio de la buena administración; dicho método “anti-corruptivo” que se ha aplicado en la contratación estatal es conocido como “los pliegos-tipo”.

5. Estudios de caso

5.1. El “carrusel de la Contratación”

Durante los años 2009 y 2010, bajo la administración del entonces alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, se presentó uno de los casos de corrupción más sonados en el país, conocido como el “Carrusel de la Contratación”. El escándalo surgió en torno a la construcción de la tercera etapa de Transmilenio por la calle 26, en donde fungía como uno de los contratistas el denominado grupo Nule.

El día 25 de junio de 2010, se dan a conocer una serie de denuncias presentadas por el entonces senador Gustavo Petro, en donde se expone una conversación entre el excongresista Germán Olano y Miguel Nule, donde se hacía referencia a la negociación de comisiones con el grupo para la adjudicación de contratos. En esta conversación se involucraba al Alcalde Samuel Moreno, a su hermano el exsenador Iván Moreno Rojas y al entonces contralor de Bogotá Miguel Ángel Moralesrussi, con la presunta negociación de comisiones para la adjudicación de los mega contratos con el Distrito Capital (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2011-00125-00, 2013).

Además de estas denuncias, se evidenciaron graves retrasos a las obras públicas que estaban adjudicadas al grupo Nule, algunas de las cuales presentaban un 80% de atraso, reflejando problemas financieros derivados de una mala gestión administrativa, lo cual generó mayor inconformidad en la ciudadanía.

Simultáneamente, los organismos de control detectaron anomalías en otros contratos adjudicados a Julio Gómez y el señor Emilio Tapia, quienes habrían liderado un conglomerado que acumulaba contratos por más de 170 mil millones de pesos (La República, 2023, p1.).

En 2012, Emilio Tapia suscribió un preacuerdo con la Fiscalía General de la Nación, comprometiéndose a confesar situaciones de modo, tiempo y lugar relacionadas con las irregularidades de la contratación pública, a cambio de una reducción en su condena. “Tapia mencionó que su labor en el carrusel era coordinar a los contratistas y recaudar el dinero para las comisiones de los hermanos Moreno” (Revista Semana, 2012, p.1). Según la exposición que hizo Tapia, las entidades que se vieron salpicadas con este caso de corrupción fueron: la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Caja de Vivienda Popular, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), la Secretaría de Salud, la Terminal de Transporte, el sistema de recolección de residuos, el Sistema Integrado de Transporte Público, la personería de Bogotá, varios concejales, algunas alcaldías locales y comedores comunitarios (Revista Semana, 2012, párr. 5).

Las investigaciones determinaron que las obras más afectadas con el caso de corrupción denominado “carrusel de la contratación” fueron la fase tres de Transmilenio, los estudios y el proyecto del Metro de la ciudad de Bogotá, la obra llamada “doble calzada Bogotá-Girardot”, y otros contratos de obras públicas que fueron incumplidos. Así pues, estos actos dejaron un vacío fiscal calculado en 400 millones de pesos, lo cual llevó a aumentar la incertidumbre social y a reducir la credibilidad en la política y en la institucionalidad.

Según el diario EL TIEMPO (2020) “En ese momento había unos cuarenta condenados por el caso del ‘carrusel’ de la contratación”. Algunas de las condenas que más generaron atención a la ciudadanía fueron:

- El exalcalde Samuel Moreno fue condenado en 2017 a 24 años de prisión por su participación directa en los hechos.
- El exsenador Iván Moreno fue condenado en 2014 por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia a 14 años de prisión por los delitos de extorsión, determinación de interés indebido en el cumplimiento de contratos y tráfico de influencias, conforme a los artículos 404, 409 y 411 de la Ley 599 de 2000.

- Los hermanos Miguel, Manuel y Guido Nule fueron condenados el 15 de diciembre de 2011 por el delito de peculado. Inicialmente recibieron una condena de 15 años de prisión, reducida por aceptación de cargos; por irregularidades en tres contratos: uno de 2007 en el cual se manejaron irregularmente 45 mil millones de pesos, uno de 2008 en el que la cifra fue de 18 mil millones, y otro del mismo año en el cual se desviaron fondos por una suma de 4 mil millones (La Silla Vacía, 2021, párr. 7). Sin embargo, para el año 2017 “la Corte Suprema de Justicia elevó la pena a 19 años y 5 meses de prisión por considerar que no podía aplicar una rebaja de pena cuando los condenados no habían devuelto al menos la mitad de los recursos perdidos” (La Silla Vacía, 2021).
- El excontratista Emilio Tapia Aldana, fue condenado inicialmente 13 años de cárcel por los delitos de concierto para delinquir, cohecho e interés ilícito en la celebración de contratos. No obstante, “aumentaron su pena a 17 años de cárcel, y luego fue reducida a 7 años tras colaborar con las autoridades. Ya privado de su libertad, Tapia sería protagonista de otro escándalo de gran divulgación conocido como Centros poblados” (Transparencia por Colombia, 2022, p.8).

Por entonces, la Contraloría General de la República aseguró a mediados de 2016 que el desfalco contra la obra de Transmilenio le costó a la administración de Bogotá alrededor de \$175.000 millones (La República, 2023). En este caso de la contratación de la tercera fase de Transmilenio se conoció que la aseguradora pagó el anticipo, y “a los Nule se les incautaron acciones en Enertolima y Enerpereira, que en 2014-2015 sumaban más o menos 400.000 millones de pesos. Igualmente, hubo incautaciones de bienes que se encuentran en extinción de dominio” (EL TIEMPO, 2020, p.1).

5.2. Caso “Centros Poblados”

En relación con este escándalo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) realizó un proyecto denominado “Centros Digitales”, el cual tenía como objeto suministrar el servicio de internet inalámbrico a más de 1.300.000 estudiantes distribuido en 10.000 comunidades y un total de 45.000 escuelas públicas de nuestro país en un plazo no mayor a 10 años. Como lo manifiesta la Corporación Transparencia por Colombia:

(...) el 9 de diciembre de 2020, la entonces ministra Karen Abudinen, anunció la adjudicación del proyecto de conectividad rural más grande en la historia del país. El proceso de adjudicación fue dividido en dos regiones (A y B). La región A fue adjudicada al operador Comcel S.A. para adelantar la conexión de 7.468 Centros Digitales. La región B fue adjudicada al operador Unión Temporal Centros Poblados, con el compromiso de conectar 7.277 centros digitales hasta 2031, por 1,7 billones de pesos colombianos (Transparencia por Colombia, 2022, p.3)

No obstante, hacia mediados de 2021, la prensa registró que no se había realizado ni la conexión ni instalación de los puntos digitales contratados. Debido a esto, la Coordinación de Actuaciones Administrativas Contractuales del MinTIC citó a una audiencia por presunto incumplimiento del contrato por parte de la Unión Temporal “Centros Poblados”. En el desarrollo de la misma, la apoderada del Banco Itaú manifiesta que la garantía que presentó la Unión Temporal no fue expedida por el Banco:

“Es decir, la Unión Temporal habría presentado garantías falsas del Banco Itaú, que le permitieron hacerse con el contrato y acceder a un adelanto de \$70.243 millones de pesos colombianos de forma irregular” (Transparencia por Colombia, 2022, p.3).

Como consecuencia, MinTIC procedió a denunciar penalmente a la Unión Temporal “Centros poblados” y declarar la caducidad del contrato generando la exigibilidad de la cláusula penal fijada en el mismo por el incumplimiento del contratista en razón a que no tenía como sustentar la capacidad financiera. Los involucrados en esta apropiación indebida son personas que anteriormente ya habían estado vinculados en casos de corrupción, como el Emilio Tapia (denominado por los medios como “zar de la contratación”), y aunque no aparece oficialmente vinculado a las empresas, se conoció:

(...) sí lo hacen personas cercanas a él como Herles Ariza en ICM Ingenieros y Ottomar Lascarro Torres, quien sería su socio. De ahí que algunos testigos estrella de la Fiscalía como Juan Carlos Cáceres (propietario de NOVOTIC y Nuovo Security S.A.S) y Robert Antonio Gómez (representante legal de NOVOTIC) afirmen que Tapia estaba detrás de las garantías presuntamente falsas, que controlaba 3 de las 4 firmas (ICM Ingenieros SAS, Intec de la Costas SAS y Omega Buildings Constructora SAS) que suman el 65 % de la composición accionaria de Centros Poblados, y que fue el estructurador del entramado desde el inicio. Igual, Tapia se sometió a principio de oportunidad (La W Radio, 2021).

Como consecuencia del escándalo, se llevó a cabo un debate de control político en el Congreso, tras el cual la ministra Karen Abudinen, presentó su renuncia. Por otro lado, el MinTIC, en calidad de víctima, representado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, denunció a las personas naturales de la Unión Temporal Centros poblados. El 11 de julio de 2023 se conoció que el primer condenado fue Juan José Laverde, quien firmó un preacuerdo con la Fiscalía y con ocasión a esto un juez lo condenó a 4 años de cárcel por los delitos de fraude procesal y falsedad ideológica en documento privado. El 7 de marzo de 2024 se conoció un pronunciamiento del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

“hasta el momento solo se han recuperado \$2.000 millones de los \$70.000 de la inversión total, teniendo así una pérdida de \$68.000 millones. En medio de su exposición, expresó preocupación por la eficacia de las acciones judiciales para recuperar los fondos desviados” (El Nuevo Siglo, 2024, p.1).

5.3. Caso Odebrecht

El caso de corrupción encabezado por la compañía brasileña Odebrecht se convirtió en uno de los escándalos de corrupción más relevantes a nivel internacional, con incidencia en al menos 12 países. Según estimaciones del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Odebrecht habría pagado aproximadamente once millones de dólares en sobornos en Colombia entre los años 2009 y 2014, que tuvieron la finalidad de adjudicación de millonarios contratos de obras públicas.

En Colombia fue capturado Gabriel García Morales, quien fue viceministro de transporte. Fue imputado por la Fiscalía por los cargos de enriquecimiento ilícito, cohecho y celebración indebida de contratos. Dicho ente pudo probar que el exviceministro pidió \$6.5 millones de dólares a Odebrecht para adjudicarle el contrato de la Ruta del Sol Tramo Dos. Posteriormente, tras suscribir un preacuerdo con la Fiscalía, García Morales fue condenado a cinco años de prisión por recibir una coima de 6,5 millones de dólares de Odebrecht” (Revista Semana, 2019, p.1).

Otro político involucrado en el escándalo fue el entonces senador Otto Nicolás Bula, quien fue contratado por Odebrecht, con la finalidad de que este lograra la adjudicación del contrato de la vía Ocaña-Gamarra en favor de la Concesión Ruta del Sol S.A.S., del cual Odebrecht era parte. Para esto, el exsenador debía pagar sobornos para que no se sometiera a licitación sino se adjudicara de forma directa. La fiscalía general de la Nación imputó cargos al exsenador Bula por delitos de cohecho por dar u ofrecer y enriquecimiento ilícito. Por consiguiente:

(...) la fiscalía general presentó ante un juez de conocimiento de Bogotá el preacuerdo firmado entre el exsenador Otto Nicolás Bula dentro del proceso que se le adelanta por el caso Odebrecht. En la negociación se fijó una pena de cinco años y cuatro meses de prisión y el pago de una multa para reparar a las víctimas reconocidas dentro de este proceso penal (La FM, 2019, párr.1 y 2).

Este caso ha tenido tanta relevancia que las investigaciones siguen abiertas para determinar si Odebrecht financió la campaña electoral de 2014 en segunda vuelta a favor de los candidatos que la disputaban, Juan Manuel Santos y Jorge Iván Zuluaga. El pasado 13 de diciembre de 2023 fue imputado el excandidato Oscar Iván Zuluaga por los delitos de falsedad en documento privado, fraude procesal y enriquecimiento ilícito de particulares. Asimismo, a su hijo David Zuluaga, jefe de campaña, se lo imputó por fraude procesal.

6. Pliegos-tipo y acuerdos marco de precios como estrategias anticorrupción en la contratación

El común denominador de los casos analizados, además de evidenciar la materialización de actos de corrupción en Colombia y el consecuente deterioro del bienestar social por el aprovechamiento particular de los recursos públicos, es que se dieron en el marco de procesos contractuales del Estado que pretendían satisfacer alguna necesidad en el territorio a partir de recursos públicos pero que fueron malversados por artimañas que beneficiaron a terceros. Adicionalmente, en ellos se observa, que las irregularidades fueron descubiertas y puestas en conocimiento por algún organismo de control (político, fiscal, disciplinario, entre otros), que por la connotación de sus funciones tiende a ser más de tipo correctivo, por cuanto se acciona el mecanismo de represión estatal ya cuando el acto corruptivo se ha perpetrado, y no preventivo, o sea, antes de su comisión.

Pese a que el marco normativo en torno a las estrategias anticorrupción y la contratación estatal cuente con un amplio desglose en el ordenamiento jurídico, la corrupción continúa infiltrándose en la realidad social de la administración pública. En tal contexto, y reconociendo las dificultades del andamiaje contractual con respecto a los riesgos de corrupción, surgen los pliegos tipo en la contratación estatal como estrategia preventiva en los procesos de selección, más específicamente en la etapa precontractual, en tanto que en estos se contendría “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” (Ley 1882 de 2018, art. 4).

6.1. Los pliegos-tipo

La Ley 1882 de 2018 introdujo los pliegos-tipo como intento de solución a la corrupción en el ámbito estatal y estableció que estos se adoptarán por todas las entidades sujetas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) en procesos de selección de obras públicas, interventorías públicas, consultoría en ingeniería de obras, etc. Asimismo, la Ley 2022 de 2020 promovió la implementación de los pliegos tipo con el fin de promover el buen actuar en la realización de los procesos contractuales del Estado, para combatir la corrupción que cada vez incrementa con más frecuencia.

De acuerdo con el Consejo de Estado, los pliegos-tipo surgen a partir de un acto administrativo en el cual se dispone toda la normatividad que rige en el proceso de elección del contratista y su contenido es de estricto cumplimiento tanto para la administración como para los oferentes o líderes del proyecto. También se exige que dicha disposición sea clara, objetiva y de pleno conocimiento por las partes, puesto que, si no se cumplen dichos requisitos, se configuraría una actuación viciada otorgando su nulidad (Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado 16041, 2006).

Por su parte, Tavera y Barrera (2022, p. 6) afirman que:

“La implementación de los pliegos tipo ha ocasionado el desconocimiento de ciertas particularidades de los oferentes y del contrato requerido o la necesidad de la entidad al contemplar reglas y requisitos generales, lo que podría de algún modo afectar la libertad de concurrencia y al mismo tiempo el proceso de selección del contratista”.

Asimismo, la implementación de los pliegos tipo se están aplicando a los principios de contratación pública:

“Tales como transparencia, publicidad, libertad de concurrencia y selección objetiva e igualdad, para brindarle la oportunidad a más proponentes de participar en las licitaciones bajo procesos claros, objetivos y de plenos conocimientos con estricta reglamentación y cumplimiento” (Tavera y Barrera, 2022, p. 7).

Es necesario recalcar la importancia de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, puesto que, al constituirse estos pliegos-tipo de manera general y de obligatorio cumplimiento para las regiones, puede ocasionar un impacto negativo en los procesos de contratación de obra pública en zonas aisladas que presentan condiciones económicas y técnicas desfavorables para los que lideran el proyecto, lo que fomentaría contrataciones precarias al hallar que ningún oferente cumple con las condiciones de los pliegos tipo para tales casos (Tavera y Barrera, 2022).

En la realidad, los pliegos de condiciones suelen ser objeto de manipulación por parte de los potenciales integrantes del proyecto de licitación bajo el cual se celebra un contrato de estatal financiado por los recursos de la nación. Las entidades que están respaldadas por el Estado en algunas ocasiones suelen manipular los estudios de mercado con el fin de favorecer a ciertos proponentes, limitando así las posibilidades de participación de otros potenciales oferentes.

En razón a lo anterior, resulta necesario hacer un breve paralelo que permita analizar las funciones y beneficios que los pliegos tipo introducen en la contratación estatal:

Cuadro 1. Comparación con y sin pliegos-tipo

Sin pliegos tipo	Con pliegos tipo
La entidad establece sus propios parámetros para contratar.	Las entidades deben cumplir con los parámetros y reglamentos de selección estandarizados para contratar.
Allí se corre un riesgo: Existe una contratación excluyente con contratistas específicos.	Su principal beneficio es brindar transparencia en los procesos de contratación pública y fomentar una contratación incluyente.

Fuente: elaboración propia

Con esta diferenciación, se puede concluir que con la implementación de los pliegos tipo se buscó objetivizar la elección de los contratistas en donde se analiza de una forma más adecuada el aspecto técnico, económico y de evaluación sobre los mismos, esto se consolida para dejar atrás a los denominados pliegos sastre, que eran moldeados para que a una persona se le adjudicara el contrato debido a las condiciones, calidades o características de la misma.

La finalidad de los pliegos tipo es incentivar una mayor participación de oferentes en el proceso de selección, dando garantías de publicidad sobre los requisitos de participación. Sin embargo, se ha evidenciado una desventaja a la hora de usar los pliegos tipo y es que la entidad pública va a determinar el método de ponderación de la propuesta económica que considere para la selección.

Cabe señalar que el propósito de este escrito no es analizar la efectividad de la implementación del pliego tipo, sino identificar esta herramienta como uno de los mecanismos empleados por el Estado colombiano para combatir la corrupción en el marco de la contratación estatal, la cual lleva mucho tiempo estando presente en las relaciones contractuales, como se evidencia en los tres casos emblemáticos de corrupción que ha tenido Colombia en los últimos 15 años.

Lo anterior implica que los procesos de selección de los oferentes —que la norma dispuso como aplicables para los pliegos tipo — nacen sujetos a unos mínimos en sus condiciones en la medida que, desde la etapa precontractual, los requisitos y factores habilitantes a los que debe regirse el proponente están prestablecidos y definidos. En tal sentido, la estrategia preventiva obedece a que antes del surgimiento del negocio jurídico, el legislador sujetó las condiciones a un estándar obligatorio para todas las entidades contratantes a las cuales aplica la disposición.

6.2. Acuerdos Marco de precios

En la constante construcción de estrategias anticorrupción en el Estado colombiano durante los últimos años, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, ha fortalecido las herramientas para la contratación pública relacionadas con la demanda agregada y los Acuerdos Marco de Precios (AMP). Según lo indica la OECD (2024) en su informe *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*, los sistemas de contratación pública y las agencias centrales de contratación hacen parte de las estrategias integrales a nivel internacional para modernización de la Administración Pública en materia de fortalecimiento de la eficiencia, transparencia, economía y moralidad (p. 104).

En este contexto, los sistemas de contratación pública —atendiendo a recomendaciones y buenas prácticas internacionales— han establecido marcos regulatorios que adoptan instrumentos de agregación de la demanda, los cuales consisten en generar economías de escala que permitan ahorrar costos en las compras públicas.

De acuerdo con lo establecido por la OECD (2024):

“En condiciones adecuadas, agregar las necesidades de compra de las entidades públicas puede generar ahorros, mejores precios y eficiencias administrativas. En comparación, una licitación sin agregación de demanda suele acarrear mayores costos de operativos, tanto en tiempo como en gasto, dado a que se debe de realizar el proceso de compra completo varias veces (desde la etapa inicial de definición de las necesidades hasta la etapa final de evaluación)” (p. 164).

De esta manera, existen diversos mecanismos o instrumentos de agregación de la demanda, dentro de los que destacan los Acuerdos Marco de Precios (AMP). Estos son concebidos como una herramienta de aprovisionamiento de los compradores públicos que permite satisfacer —a través de contratos celebrados con operadores privados— la demanda de bienes y servicios por parte de las entidades estatales. La característica distintiva de este tipo de contratos consiste en que la adquisición de los bienes y servicios requeridos se realiza de manera estandarizada y homogenizada con la finalidad de reducir los precios y optimizar los costes de transacción (Marín, 2023, p. 383).

La naturaleza de los Acuerdos Marco de Precios, como mecanismo de agregación de la demanda supone impactos de carácter administrativo y de moralidad pública: por un lado, optimiza las condiciones del mercado para el correcto aprovisionamiento del Estado a través de ahorros y racionalización de las compras públicas; y por otro, reduce los riesgos de corrupción al neutralizar:

- i) la discrecionalidad en la selección de los proveedores,
- ii) el establecimiento de precios de los bienes y servicios con condiciones subjetivas y no con los referentes y dinámicas del mercado,
- iii) la posibilidad de establecer las condiciones de negociación de manera independiente (centralización de las licitaciones a través de la Agencia Única de Contratación) (Marín, 2023, p. 382).

En consecuencia, es posible concluir que los Acuerdos Marco de Precios se constituyen como una estrategia que permite reducir, neutralizar y mitigar los riesgos de corrupción en la contratación pública al promover condiciones objetivas para la adquisición de bienes y servicios requeridos por las entidades estatales. Esta imposición de condiciones objetivas reduce la posibilidad de prácticas discretionales que conduzcan a desviaciones de recursos públicos a través de sobrecostos en la provisión de los bienes o servicios, negociaciones condicionadas, colusión entre proveedores, entre otras.

7. Conclusiones

Se puede afirmar que el principio de buena administración pública PBAP resulta ser un servicio público que obligatoriamente debe prestar el Estado colombiano en todos los procesos de contratación estatal, en aras de prevalecer el interés general de la sociedad y dar un uso adecuado, eficiente y próspero a todos los recursos públicos que se manejan por parte de las entidades estatales que buscan cumplir con los fines esenciales del Estado.

No obstante, la corrupción ha sido el principal impedimento para que el Estado pueda cumplir con dicho principio y/o derecho. Este fenómeno ha tenido un impacto altamente significativo en materia de contratación estatal, dado que, se busca tener un provecho económico por parte de aquellos sectores que siguen realizando prácticas clientelistas tendientes a debilitar los conceptos de buena administración y de buen gobierno que intrínsecamente contempla el ordenamiento jurídico colombiano.

En este contexto, los pliegos-tipo hacen parte de una de las estrategias que el Estado colombiano ha implementado para hacerle frente a la corrupción, el cual busca estandarizar los documentos contractuales, y así evitar que se manipulen los procesos de selección con miras a favorecer a terceros interesados en obtener provecho. Sin embargo, este instrumento resultó insuficiente para prevenir los actos y conductas de corrupción administrativa puesto que, en la práctica el fenómeno de la corrupción no ha sido contrarrestado de manera eficiente en la sociedad colombiana. Como se evidenció en el presente artículo de investigación, este flagelo ha estado presente en la contratación estatal del Estado colombiano, así como se pudo analizar en uno de los casos más recientes, como lo es el de “centros poblados”, en donde el acto de selección no tuvo mayor injerencia en la práctica de la corrupción, se pudo determinar que fue la falsificación de garantías aportadas por el contratista las que incidieron en la adjudicación del contrato.

Actualmente, los acuerdos marco de precios son, por antonomasia, la estrategia más reciente y evolucionada dentro de los instrumentos de selección para los contratos estatales que procuran la prevención de la corrupción, en tanto que, desde su estructuración, se constituyen como herramientas de demanda agregada que alinean las necesidades de las entidades contratantes con las ofertas de los proponentes, atendiendo a las dinámicas del mercado, pero desde la centralización del proceso de selección en una entidad titular: Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

No obstante, en tanto que para estos instrumentos la finalidad es diferente respecto a la que persiguen los pliegos tipo, puesto que legalmente se contemplan para la modalidad de selección abreviada de subasta inversa, estos mecanismos han dado muestra de ser la concreción de estrategias efectivas anticorrupción en los contratos estatales. En este sentido, cabe indagar si la figura de los acuerdos marco de precios podría extenderse, a posteriori y por orden legislativa, a los procesos de selección que cobijan los pliego-tipo, para corregir las deficiencias detectadas en estos.

Referencias Bibliográficas

- Bautista, M. P. (2017). *El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana* [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/90538927-9d10-4483-a8fd-e9ba1055ec6a/content>
- Chajan Documet, R. H. (2017). El correcto funcionamiento de la administración pública: Fundamento de incriminación de los delitos vinculados a la corrupción pública. *Derecho Penal y Criminología*, 38(104), 121–150. <https://doi.org/10.18601/01210483.v38n104.04>
- Chávez, M. (2023). *El principio y derecho fundamental a la buena administración europeo aplicado a Colombia desde la ley 1437 de 2011* [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/cdb8e749-613b-4a65-a888-17578e72d7bc/content>
- Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa. (2013). *Sentencia 11001-03-15-000-2011-00125-00. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren*. <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2006). *Sentencia Nulidad y Restablecimiento del Derecho 16041 (Rad. No. 66001-23-31-000-1997-03637-01)*. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_tercera_e_no_16041_de_2006.aspx#/
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.
- Dromi, R. (1995). *Derecho administrativo* (p. 581). Buenos Aires, Argentina.
- El Nuevo Siglo. (2024, marzo 4). Se han recuperado \$2.000 millones por caso Centros Poblados: MinTIC. <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/se-han-recuperado-2000-millones-por-caso-centros-poblados-mintic>
- El Tiempo. (2020, noviembre 4). ‘Carrusel’ de la contratación: Diez años del gran robo a Bogotá. <https://www.eltiempo.com/bogota/carrusel-de-la-contratacion-diez-anos-del-gran-robo-a-bogota-549012>
- Hernández, S. V. (2009). La noción del servicio público en el Estado Social de Derecho. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/17.pdf>
- La FM. (2019, agosto 5). Otto Bula y el preacuerdo con Fiscalía: Pagar cinco años de cárcel y \$6.600 millones. <https://www.lafm.com.co/judicial/otto-bula-y-el-preacuerdo-con-fiscalia-pagar-cuatro-anos-de-carcel-y-6600-millones>
- La República. (2023, febrero 7). El infame ‘Carrusel de la contratación’ le costó a Bogotá más de \$170.000 millones. <https://www.larepublica.co/economia/carrusel-de-la-contratacion-le-costo-a-la-capital-mas-de-170-000-millones-3543293>
- La Silla Vacía. (2021). Manuel Nule Velilla. <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/manuel-nule-velilla/>

- La W Radio. (2021, agosto 19). Emilio Tapia y su vínculo en el millonario contrato de MinTIC. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/emilio-tapia-y-su-vinculo-en-el-millonario-contrato-de-mintic/20210819/nota/4159521.aspx>
- Marienhoff, M. S. (2000). *Tratado de derecho administrativo* (5^a ed., pp. 28–45). Abeledo-Perrot.
- Marín López, J. D. (2023). *Acuerdos Marco de Precios: Balance, retos y perspectivas*. Biblioteca Digital - Universidad Externado de Colombia. <https://basesbiblioteca.uxternado.edu.co/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir01127a&AN=bduec.001.14131&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- OECD. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- Palacio Hincapié, J. A. (2009). *La contratación administrativa en Colombia*. <http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro185/lib185-5.pdf>
- Revista Semana. (2012, enero 18). Carrusel de la contratación en Bogotá destapó Emilio Tapia. <https://www.semana.com/nacion/articulo/carrusel-contratacion-bogota-destapo-emilio-tapia/265981-3/>
- Revista Semana. (2012, enero 20). Emilio Tapia revela el “mapa de la corrupción”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/emilio-tapia-revela-mapas-de-la-corrupcion/266184-3/>
- Revista Semana. (2019, enero 17). A Gabriel García Morales le salió barato. <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/le-salio-barato-a-gabriel-garcia-morales/625500/>
- Söderman, J. (2001). El derecho fundamental a la buena administración. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, (214), 8–14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=201383>
- Ruocco, G. (2012). La ‘buena administración’ y el ‘interés general’. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 12(49), 27–45. <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/167>
- Tavera, G. M., & Barrera, O. D. (2022). *Pliegos tipo y corrupción en las entidades estatales de Colombia*. Repositorio Institucional Unilibre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/22335/articulo%20principal.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Transparencia por Colombia. (2022). *Unión Temporal Centros Poblados*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2022/12/Estudio-de-Caso-Centros-Poblados.pdf>