



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 949

Bogotá, D. C., viernes, 27 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 82 DE 2018 SENADO, 389 DE 2019 CÁMARA

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite
2. Objetivo de la propuesta
3. Antecedentes del proyecto de ley
4. Conveniencia de la iniciativa
5. Exposición de motivos
6. Artículo sustitutivo aprobado en primer debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes y Exposición de Motivos de las modificaciones aprobadas.
7. Cuadro comparativo
8. Pliego modificaciones
9. Proposición

1. TRÁMITE

El Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, fue radicado el día 8 de agosto de 2018 en la Secretaría General del Senado, por la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 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 número 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.

La ponencia para primer debate fue radicada el día 19 de septiembre de 2018 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 733. En sesión de Comisión Primera de Senado el día 7 de noviembre de 2018, tras debate y ser votada favorablemente una proposición que modificaba el artículo primero, se aprobó el Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018; con 14 votos a favor y 0 en contra, de igual manera se designan los mismos ponentes para segundo debate del proyecto de ley.

Modificó así, 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.

El día 5 de diciembre de 2018 en *Gaceta del Congreso* número 1091 se publica el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 82 de 2018 Senado.

El presente texto sin modificaciones fue aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 7 de mayo de 2019, de conformidad con el articulado para segundo debate. Cuyo texto definitivo aprobado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 395 del 23 de mayo de 2019.

Remitido el proyecto para continuar su trámite en la Cámara de Representantes, en la Comisión Primera una vez radicado el proyecto el Presidente designó como ponentes a los Representantes: Luis Alberto Hernán Urbano, Juan Manuel Daza Iguarán, Jorge Méndez Hernández y Julián Peinado Ramírez, Carlos Germán Navas Talero, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán, quienes presentaron ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 676 del 30 de julio de 2019.

En sesión del martes 13 de agosto se dio primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, siendo aprobada una proposición sustituta al artículo 1º del proyecto por 32 votos a favor y ninguno en contra.

Para presentar ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fueron designados en la misma sesión del 13 de agosto de 2019, los mismos ponentes que para primer debate.

2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Este proyecto busca extender el alcance de la Ley 1882 de 2018, 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 precisar la capacidad de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente de expedir directamente los Documentos Tipo y sean estos un referente obligatorio para las 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 y no como un mecanismo para dirigir contratos a proponentes no calificados.

3. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Los documentos tipo se encuentran establecidos en el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, que modificó la ley de contratación e infraestructura vigente. Allí se ordena al Gobierno nacional y a todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública adoptar los documentos tipo para los pliegos de condiciones en los procesos que adelanten.

Como antecedente es importante mencionar la expedición del documento Conpes 3186 de julio 31 de 2002 (Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública)¹

modificado por el Conpes 3249 de octubre 20 de 2003 (Política de contratación pública para un estado gerencial), contemplaba una herramienta que facilitaría los procesos contractuales generando objetividad y seguridad entre sus partícipes.

Como consecuencia de dicha política y a pesar de previos esfuerzos sin los frutos esperados en la creación de ciertos entes (Consejo Nacional de Contratación, Comité Nacional de Contrataciones) se creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) mediante el Decreto 3620 de 2004 en virtud de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998², a través del cual se contempló la posibilidad de “diseñar herramientas de gestión de la contratación pública”³ y particularmente de “proponer estudios técnicos, pliegos y procesos de selección tipo”⁴ a cargo de dicho ente.

En ese orden, se comenzó a discutir al interior de dicho ente la posibilidad de definir documentos tipo para los procesos de contratación adelantados por las entidades del Estado sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública.

Posteriormente y a través del Decreto 4170 de 2011, se derogó el Decreto 3620 de 2004 y se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, quien dentro de sus funciones tiene a cargo la de “Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas”.⁵ Se destaca que en el marco del interés y compromiso del Gobierno nacional, en el año 2012 se convocó a un grupo de expertos (Comisión de Infraestructura) con el fin de que se estudiara el tema y así propusieran

sos de contratación, buscando eliminar la incertidumbre y la subjetividad de los funcionarios en la conducción de los mismos.

² Artículo 45. Comisiones Intersectoriales. El Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos. El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden. Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

³ Decreto 3520 de 2004, artículo 4º, numeral 4.6.

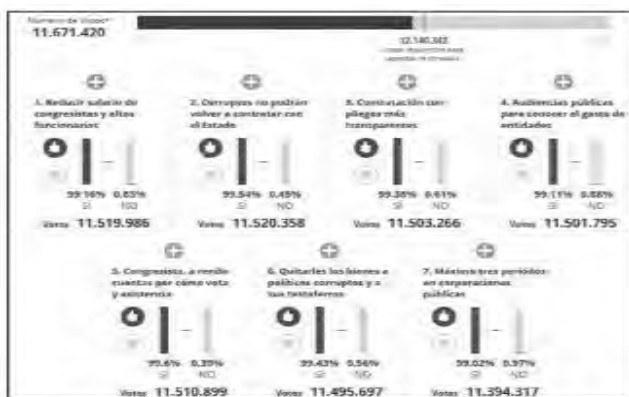
⁴ Decreto 3520 de 2004, artículo 4º, numeral 4.7.

⁵ Decreto 4170 de 2011, artículo 3º, numeral 2.

¹ Elaboración de documentos tipo para la contratación. El Consejo Nacional de Contratación (CNC) buscará generar la mayor cantidad de documentos tipo a efecto de facilitar el desarrollo de las diferentes etapas de los proce-

algunas sugerencias tendientes a superar el atraso que venía caracterizando el sector de infraestructura en el país, concretamente para las concesiones y las obras públicas.

En el mes de agosto del 2018 se realizó a cabo la denominada “Consulta Anticorrupción” un mecanismo de participación ciudadana que buscaba penalizar los casos de corrupción en nuestro país; dicha consulta constaba de siete mandatos de los cuales el tercer mandato hacía alusión a la contratación con pliegos más transparentes obteniendo 11.503.266 votos favorables, esta cifra histórica obedece a la necesidad que tiene el país de contrarrestar los escándalos de las administraciones municipales, departamentales y nacionales, en materia de contratación, los cuales han dado lugar a hechos como los carruseles de contratación, o los carteles y grupos especializados que siempre resultaban ganadores en las licitaciones.



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil Boletín Nacional No. 53

Este proyecto busca revivir la voz de más de once millones de colombianos que exigen se erradique la corrupción en los procesos de contratación que adelanta el Estado, pues es evidente que la corrupción invade el país en todos los sectores de la economía, desaprovecha los enormes recursos, para invertir en educación, salud, infraestructura, tecnología de punta y desarrollo evitando el crecimiento del país construyendo un Estado no competitivo.

El pasado 5 de marzo de 2018 fue expedido el Decreto 342, por medio del cual el Gobierno nacional adoptó los documentos estándar para la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte. Este es un logro histórico para el país, por cuanto se elimina la posibilidad de manipular los requisitos habilitantes con el fin de acomodarlos para que proponentes previamente definidos, en virtud de prácticas corruptas, obtengan los contratos.

Desde el 1° de abril del 2019 Colombia Compra Eficiente inició, de manera definitiva, la implementación de estos documentos acorde a lo establecido en el decreto. Estos documentos tipo son lineamientos donde se definen diferentes condiciones, factores técnicos, económicos, entre otros, para la inclusión en los procesos de contratación de las entidades estatales, los cuales permiten simplificar la información promoviendo la competencia y la selección objetiva.

4. CONVENIENCIA DE LA LEY

El presente proyecto resulta conveniente en la medida que esta iniciativa pretende mejorar el régimen de contratación estatal garantizando, en mayor medida, los principios de selección objetiva y transparencia que son los pilares fundamentales en los procesos de contratación estatal.

De igual manera y como consecuencia directa de la mejora realizada al régimen de contratación estatal, las instituciones del Estado contarán con mayor credibilidad, aceptación y respaldo a los proyectos y contratos que estas celebren en cumplimiento de sus funciones garantizando la transparencia a los procesos de selección de sus oferentes.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los pliegos tipo son condiciones estándar referidas a los requisitos habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia, de conformidad con cada modalidad de selección, naturaleza y cuantía de los contratos estatales. Este tipo de pliegos ya han sido implementados en distintos 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 (CGM)”, 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 Estado⁶.

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.

El proyecto de ley consagra en su artículo 1°, que la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente adopte circulares de pliegos tipo para los pliegos de condiciones de todo proceso dentro de los órganos competentes, pues en pronunciamiento de la Corte Constitucional esta es definida como “un órgano con competencia doctrinales y de fijación de políticas públicas, encargado legalmente de interpretar las normas del sector, en desarrollo de su competencia para “Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”⁷.

⁶ 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, París.

⁷ Sentencia C-04/2017 Corte Constitucional.

Implementar los pliegos tipo a todos los procesos de contratación estatal conlleva a varios beneficios tales como: aumentar la pluralidad de oferentes y la transparencia; facilitar el control disciplinario, penal y fiscal; disminuir los costos de transacción de las entidades públicas en la elaboración de pliegos de condiciones, asociados a la contratación de asesores, y proteger los recursos públicos, por cuanto la competencia garantiza mejores precios de compra para el Estado.

De un análisis de los procesos de licitación pública cuyo aviso de convocatoria fue publicado en el SECOP II a partir del primero de abril de 2019, se identificó que las Entidades que estructuraron sus procesos en cumplimiento de los pliegos tipo tuvieron un promedio de 33 oferentes, en contraste con aquellos que no aplicaron los Documentos Tipo y contaron con la participación de un único oferente⁸.

Adicionalmente, la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) presentó recientemente los resultados del primer trimestre de aplicación de la Ley 1882 y evidenció que existe una clara tendencia en el incremento de los participantes de las licitaciones públicas desde que realizan sus procesos de contratación usando los pliegos tipo. El Observatorio de Contratación de la CCI ha reportado que el 86% de las licitaciones que se abrieron durante los siguientes tres meses a la entrada en vigor de los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte han tenido más de un proponente y que en el 48% de los casos se han postulado más de diez interesados. Además, encontró que en el 32% de estas licitaciones, se presentaron más de 20 proponentes, situación que contrasta con los resultados de años anteriores donde más del 70% de los procesos eran adjudicados a únicos oferentes⁹.

La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia y selección objetiva, la creación e implementación de los pliegos tipo garantizará el cumplimiento de dichos principios.

- Principio de transparencia: Este principio se encuentra en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en este se establece la actuación

⁸ Análisis de información reportado por Colombia Compra Eficiente frente a los procesos publicados en el SECOP II que recibieron ofertas al 22 de mayo de 2019. Dentro de los casos más relevantes que aplican correctamente los Documentos Tipo se encuentra el proceso número FDLSC-014-2019 de la Alcaldía Local de San Cristóbal por valor de \$5.642.000.000 en el cual se recibieron 72 ofertas y el caso del Municipio de Chinchiná, Caldas, que recibió 48 ofertas en el proceso número LP-001-2019 por valor de \$2.609.405.983.

⁹ Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, “Obligatoriedad del uso de los pliegos tipo, para las obras públicas, empieza a rendir sus frutos en la concurrencia de oferente”, 2019. Recuperado de: <http://www.infraestructura.org.co/2017/index.php?id=70&idnotah=1124>

que deben adoptar las entidades y los particulares en el proceso para llegar a un contrato estatal, además de esto integra un lineamiento para todos los aspectos de la contratación pública, también se le brinda la oportunidad a los interesados de participar y conocer el proceso de forma y de fondo y es de importancia resaltar uno de los factores más relevantes de este principio y es la obligación de la publicidad de las actuaciones, lo que permite un proceso que podrá tener un control general y abierto al público.

- Principio de economía: Se encuentra en el artículo 25, Ley 80 de 1993, y versa acerca de la eficiencia y celeridad que deben tener los procesos de contratación pública ya sea por parte de las distintas entidades o por parte de los contratistas, lo cual concluye en la agilización de los trámites. Por medio de este principio se pueden establecer los procesos y las etapas necesarias para la elección de la propuesta que sea más afín con los intereses del Estado. Dentro de este principio, también se encuentra la obligación del cumplimiento de los deberes de las partes, para la optimización de costos y evitar las dilaciones o perjuicios.
- Principio de responsabilidad: Este principio se encuentra en el artículo 26 Ley 80 de 1993, en este se indica que todo servidor público está limitado en sus funciones por la Constitución, la ley y demás normas que reglen el asunto. Así mismo se indica que la responsabilidad del funcionario puede ser por acción, omisión y extralimitación en sus funciones; este principio es necesario dado que se trata de funcionarios públicos y por ende estos disponen de todo tipo de recurso de la comunidad.
- Postulados que rigen la función pública: El artículo 209 de la Constitución Política, indica puntualmente:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

- Principio de selección objetiva del contratista: Se encuentra en el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, estos se definen a partir de criterios tales como el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia entre otros, ya que estos considerados de manera integral

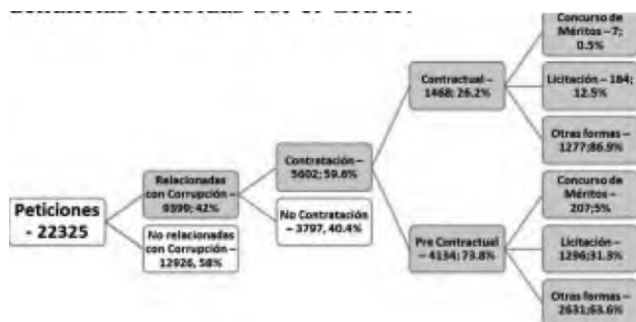
llevarán a la elección de la propuesta más favorable.

- Principio de planeación: Bajo este principio se permite que el contrato estatal no sea producto de la improvisación o de la mediocridad. Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.

Colombia es un Estado Social de Derecho que vela por los intereses de la población, desarrolla actividades contractuales que se deben proteger, garantizando que exista transparencia en todas las acciones, las cuales se deben desarrollar de manera equitativa y eficaz, con protección y vigilancia de los organismos de control, siguiendo una normatividad clara, para evitar la presencia de la corrupción en la contratación estatal, flagelo que frena el crecimiento económico y perpetúa la pobreza; fenómeno influyente en el desarrollo, crecimiento y competitividad de un país, donde los ciudadanos pierden la fe en las instituciones y en sus dirigentes.

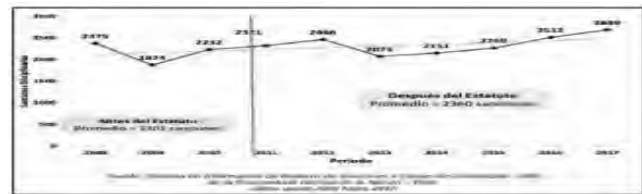
Para poder avizorar la magnitud de este fenómeno en el país, existen una serie de estadísticas y estudios realizados por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, en los cuales se evidencia la frecuencia e incidencia que tienen los delitos relacionados con corrupción en el país.

En primer lugar, es importante mencionar que entre enero de 2014 y diciembre de 2017 se han presentado 22.325 peticiones al Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción (GRAP), que es el equipo de la Secretaría de Transparencia del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción encargado de sistematizar y analizar la información recibida a través de peticiones, quejas y denuncias por posibles hechos de corrupción. De esas 22.325 denuncias, 9.399 corresponden a casos de corrupción, representando así el 42% de todas las denuncias recibidas por el GRAP.



Por otro lado, es indispensable traer a colación los estudios realizados por el Observatorio, en los que revela la cantidad de sanciones disciplinarias y penales que se han impuesto entre 2008 y 2017 por actos relacionados con la corrupción.

De esta forma se tiene que en materia disciplinaria se han impuesto 22.962 sanciones, lo que arroja un promedio de 2.296 sanciones anuales. Además de ello, el estudio revela, que desde la expedición del Estatuto Anticorrupción se ha presentado una tendencia creciente en las sanciones impuestas anualmente.



Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Datos desde 2008 hasta 2017.

Según el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2018 de Transparencia Internacional, Colombia aumentó la percepción de este delito pasando de 37 a 36 puntos y descendiendo del puesto 96 al 99, entre 180 países del mundo. Este estudio se realizó mediante datos proporcionados por ocho fuentes distintas que consultan la opinión calificada de analistas, académicos e inversionistas extranjeros respecto qué tanto afecta la corrupción al sector público en cada país. El énfasis para dar con estos resultados fue la gestión de recursos públicos, trámites, permisos y contratación estatal, así como en la sanción efectiva a casos de corrupción por parte del sistema judicial.

Transparencia Colombia informó su preocupación por este aumento en el índice de percepción. “Sin lugar a duda los esfuerzos que se han realizado para enfrentar esta grave problemática en los últimos años, no han sido suficientes, y la corrupción está poniendo al Estado contra la pared”, afirmó. Según las constantes históricas presentadas por la entidad, este es el primer desplome en este indicador en los últimos cuatro años.

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, facilitan el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios, garantizan el uso eficiente del erario 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 licitatorios.

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.

6. ARTÍCULO SUSTITUTIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS MODIFICACIONES APROBADAS

En la sesión del 13 de agosto de 2019 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue aprobada la proposición sustitutiva del artículo 1° del proyecto, cuyo texto aprobado fue:

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.

Los documentos tipo comprenderán, entre otros: **las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes y alternativas de factores de ponderación, dentro de los cuales se tendrá en cuenta el domicilio del contratista, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos; estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local.** Los documentos tipo deben representar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

En la adopción de los documentos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, **con el ánimo de promover el empleo local**, la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación, **así como el proceso de capacitación para los municipios.**

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. **Una vez expedido cada documento tipo, las entidades públicas los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes, a su entrada en vigencia.**

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.

Que igualmente se aprobó por 32 votos a favor y ninguno en contra una proposición que adiciona un artículo nuevo al proyecto, en los siguientes términos:

Artículo Nuevo: Para el control y asesoramiento del desarrollo de esta ley se crea una comisión de vigilancia, seguimiento y acompañamiento que deberá presentar informe por escrito de sus recomendaciones y observaciones a los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente.

La Comisión estará integrada por un representante del nivel directivo de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y la oficina de defensoría del pueblo, Transparencia del Gobierno Nacional.

Exposición de motivos a las modificaciones introducidas:

El artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, determina como modalidades de selección en la contratación estatal: la licitación pública, la selección abreviada incluida la subasta inversa, el concurso de méritos, la contratación directa y la contratación de mínima cuantía.

Cada uno de estos procesos en cumplimiento de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva implica la conformación de los documentos del proceso y que deben cumplir con el principio de publicidad a través de la plataforma Secop. Un primer documento son los estudios y documentos previos el cual se relaciona con el principio de planeación contractual, y en él se exige conforme al artículo **2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015** (reglamentario de la Ley 80 de 1993):

Los estudios y documentos previos que son el soporte para elaborar el proyecto de pliego de condiciones y que deben contener: La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación; el objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto; la modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos; **el valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para**

calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración; los criterios para seleccionar la oferta más favorable; el análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo; las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación y la indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

El valor estimado del contrato y su justificación fija el presupuesto oficial que la administración pública certificará como disponible para efectuar la adquisición, y su fijación debe responder en el caso de obras de infraestructura a un análisis de precios unitarios y en la adquisición de bienes y servicios su justificación debe estar basada en un análisis de mercado y un análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las entidades estatales de que trata la subsección 6 del Decreto 1082 de 2015, así:

Artículo 2.2.1.1.6.1. *Deber de análisis de las Entidades Estatales.* La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Artículo 2.2.1.1.6.2. *Determinación de los Requisitos Habilitantes.* La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) **el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial.** La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes.

El estudio del mercado y el estudio del sector deben responder a los estándares que la OCDE recomienda. Como lo señala la OCDE¹⁰ :“(…) la función de contratación desempeña un papel estratégico en toda organización pública y tiene impactos profundos en su capacidad para cumplir con su mandato de manera eficaz y eficiente. (…) Sin embargo las deficiencias en varias fases del proceso de contratación reducen los beneficios de estas estrategias y técnicas de gestión. Por ejemplo, son necesarias las actividades preliminares adecuadas, como la investigación de mercados y la elaboración de definiciones de requerimientos y bases de licitación, para identificar e implementar el método de adquisiciones óptimo. (…) Inteligencia

de Mercados. Las deficiencias en la investigación de mercados afectan la eficiencia y los resultados del sistema de contratación (…) El compromiso entre todo organismo público comprador y el sector privado es vital no solo para incrementar la inteligencia de mercados de la institución –en particular para recopilar información sobre la obsolescencia de productos y otros posibles disponibles (...). Por tanto, la investigación de mercados es una actividad crítica en el proceso de contratación; la información recabada tiene un fuerte impacto en la identificación de opciones viables que satisfagan la necesidad identificada y en el éxito del proceso de contratación. Así, la investigación de mercado influye en los elementos estratégicos claves que proporcionan el mejor valor para la institución al tiempo que reduce al mínimo varios riesgos contractuales (tales como la colusión o el incumplimiento de contratos).

Sin embargo y pese a la obligación de análisis del sector en cada proceso de contratación en Colombia, si bien se refleja en la norma como un factor del principio de planeación y documentos preliminares estos no cumplen ningún tipo de estándares y solo se constituye en un documento formal normalmente fusilado de otros procesos contractuales que en nada aporta al proceso de contratación y que se presta a un uso inadecuado incluso con riesgo para la corrupción cuando a través de análisis sin ninguna capacidad y comprensión se imponen indicadores financieros aplicables al proceso de contratación con el único fin de descalificar posibles proponentes como práctica anticompetitiva o por el contrario para permitir un amplio margen de participación de proponentes que carecen de las condiciones necesarias para ejecutar el contrato conforme la necesidad de la entidad y que termina en un posible incumplimiento o una variación de su objeto a través de otros ítems adicionales.

Igual sucede con los estudios de mercado que no cumplen con ningún lineamiento y que incluso se encuentran lejos de cumplir las recomendaciones que da la Procuraduría General de la Nación en el documento “Recomendaciones para la elaboración de Estudios Previos” (2010), situación que se presenta incluso en entidades distritales o de capitales que se supone tiene una mayor capacidad de efectuar un estudio de mercado integral y comprensivo y que frente a los municipios se hace un imposible por su contexto técnico generar un adecuado estudio.

Esta situación se presta para un alto riesgo de corrupción, pues así como los pliegos sastre son una causa constante de riesgo de corrupción, los sobrecostos tanto en obras de infraestructura a través del análisis de precios unitarios como en las adquisiciones de bienes y servicios los estudios de mercado presentan drásticas deficiencias sin que pueda existir realmente un control sobre los sobrecostos o la contrastación en los costos y la calidad de los bienes entregados.

Si se examina la Guía establecida por Colombia Compra Eficiente para la realización de estudios del sector G-EES-02 que en su parte introductoria

¹⁰ Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Estudio sobre la contratación pública del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de México. 2013. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197565>.-es.

establece: “La función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la Entidad Estatal y a obtener el mayor valor por el dinero público. En consecuencia, la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad. El artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 establece el deber de las Entidades Estatales de analizar el sector, es decir, el mercado relativo al objeto del Proceso de Contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo. El resultado del análisis debe plasmarse en los estudios y documentos previos del Proceso de Contratación. La importancia de realizar este análisis ha sido recalcada en las recomendaciones que la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE) le ha formulado al Gobierno Nacional, las cuales constituyen buenas prácticas en materia de promoción de la competencia en la contratación pública”.

Del análisis de la guía es claro determinar que la realización de un estudio del sector es un documento absolutamente técnico que requiere de un equipo profesional especializado en la configuración y análisis de mercados que tengan la capacidad de determinar frente al mercado en determinado sector los análisis de datos económicos, técnicos, regulatorios y los contextos ambientales, sociales, políticos y otros similares.

Como también es claro determinar que la gran mayoría de entidades públicas que se rigen por la Ley 80 de 1993, carecen de la capacidad operativa y presupuestal para efectuar este tipo de estudios técnicos requeridos, por lo cual para efectos de cumplir con lo determinado en el Decreto 1082 de 2015, copian o fusilan un estudio de otro proceso contractual que incluso puede ni siquiera tener incidencia en el objeto a cumplir con el proceso, esto crea no solo una deficiencia fuerte en el proceso de contratación, un alto riesgo de corrupción y una ineficiencia total en la inversión de los recursos públicos en costo-beneficio, mayor calidad a menor costos.

Es por ello que siendo la Agencia para la Contratación Estatal el organismo técnico especializado para las compras públicas en el país, cuyo objetivo y funciones determinados en el Decreto-ley 4170 de 2011 está: “La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado” y tiene dentro de sus funciones:

1. Proponer al Gobierno nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública

buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.
4. Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.

De donde se hace necesario que la Agencia Colombiana para la Contratación Pública asuma desde su componente técnico y especializado estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local, que permita suplir las altas deficiencias en este campo de las entidades públicas en la contratación de obras, bienes y servicios, que generan ineficiencias y riesgos de corrupción y que complementan la finalidad del proyecto de ley en cuanto a los documentos tipo requeridos en las etapas de planeación, adjudicación, contratación y ejecución contractual.

Ello en cumplimiento de los parámetros y recomendaciones de la OCDE, que dictaminan en el documento “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública” (2016):

“ii) Entablar periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados. Es preciso lograr una comunicación eficaz que permita a los potenciales proveedores comprender mejor las necesidades nacionales, y proporcione a los compradores públicos información con la que elaborar, conociendo mejor toda la oferta del mercado, unos expedientes de licitación más eficaces. Estas relaciones deberán quedar sujetas a salvaguardias de la equidad, la transparencia y la integridad que variarán en función de si está en marcha un procedimiento de licitación. Igualmente, será preciso adaptar esas relaciones para garantizar que las empresas extranjeras que participan en las licitaciones públicas reciben una información transparente y oportuna.

- 3.2. Basarse en información adecuada antes de diseñar un procedimiento de licitación a fin de diseñar una estrategia de compras

eficiente, la CFE debe entender la variedad de productos o servicios disponibles en cada mercado que satisfagan sus requerimientos y necesidades específicas. En esta sección se analizan las características del nuevo régimen en este sentido. 3.2.1. Investigaciones de mercado. El propósito de las investigaciones de mercado previas a procedimientos de contratación específicos es identificar las condiciones de precio, calidad y oportunidad. Hay dos tipos de investigación de mercado:

1. Investigación de mercado simplificada: su objetivo es verificar las condiciones de precios y consiste en recopilar la información sobre precios de los sistemas de información de la CFE y de cualquier otra de las siguientes fuentes: –sistemas de información pública– contratos de dependencias y/o entidades del gobierno federal, estatal o municipal y/o empresas productivas del Estado y sus EPS; –cotizaciones presentadas por posibles oferentes nacionales y/o internacionales, o información obtenida de sus sitios web, o– información de precios obtenidos por cualquier persona pública o privada del ramo o sector en contrataciones similares. La CFE debe tener “pruebas de la existencia” de cinco posibles oferentes. De lo contrario, debe llevarse a cabo una investigación de mercado integral.

2. Investigación de mercado integral: su objetivo es verificar la existencia de los bienes, obras o servicios, en la calidad y cantidad requeridas, así como el precio máximo de contratación. También tiene por objeto identificar las condiciones de mercado que puedan aumentar el riesgo de colusión con base en la cantidad de proveedores potenciales identificados, y hacer una evaluación básica de la competencia en el mercado. Esta investigación se integrará con la información obtenida de al menos tres fuentes de la lista descrita en la Sección II.b de la DG 14: –los sistemas de información de la empresa contratante– sistemas de información pública –contratos de dependencias y/o entidades del gobierno federal, estatal o municipal y/o empresas productivas del Estado incluyendo a la CFE y sus EPS– cotizaciones obtenidas de proveedores - información que se solicite a otras Áreas Contratantes de la CFE o a EPS.

7. CUADRO COMPARATIVO

A continuación, se presenta el cuadro comparativo del articulado del proyecto, en el que se evidencian las modificaciones surtidas a lo largo de su trámite en el Senado de la República y primer debate en la Cámara de Representantes:

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO APROBADO COMISIÓN PRIMERA CÁMARA
<p>Artículo 1°. 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°. 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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,</p>	<p>Artículo 1°. 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°. 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. Los documentos tipo comprenderán, entre otros: <u>las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes y alternativas de factores de ponderación, dentro de los cuales se tendrá en cuenta el domicilio del contratista, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos; estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local.</u> Los documentos tipo deben representar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.</p> <p>En la adopción de los documentos tipos, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, <u>con el ánimo de promover el empleo local,</u> la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación, <u>así como el proceso de capacitación para los municipios.</u></p> <p>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</p>

TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO	TEXTO APROBADO COMISIÓN PRIMERA CÁMARA
<p>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.</p>	<p>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. <u>Una vez expedido cada documento tipo, las entidades públicas los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes, a su entrada en vigencia</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.</p>
	<p>Artículo nuevo. Para el control y asesoramiento del desarrollo de esta ley se crea una comisión de vigilancia, seguimiento y acompañamiento que deberá presentar informe por escrito de sus recomendaciones y observaciones a los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente.</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO COMISIÓN PRIMERA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE - PLENARIA CÁMARA	JUSTIFICACIÓN MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>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. Párrafo 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. Los documentos tipo comprenderán, entre otros: las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes y alternativas de factores de ponderación, <u>dentro de los cuales se tendrá en cuenta el domicilio del contratista</u>, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos; Estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local. Los documentos tipo deben representar 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, con el ánimo de promover el empleo local, la cuantía,</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así: Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Párrafo 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. Los documentos tipo comprenderán, entre otros: las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes, factores de ponderación, <u>criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local</u>, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos; <u>parámetros</u> para los estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de mercados con sus variables en el orden nacional y local. Los documentos tipo deben incorporar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública. Con el ánimo de promover el empleo local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrán en cuenta las características</p>	<p>La primera modificación propuesta elimina la expresión “dentro de los cuales se tendrá en cuenta el domicilio del contratista”. La modificación se justifica en cuanto en la audiencia pública se expuso por los asistentes que tener como un factor de ponderación el domicilio del contratista, puede ser inconstitucional por restringir la libre competencia, además de su inconveniencia porque terminaría siendo una situación perversa en sus resultados al impedir que los contratistas de un departamento se presenten para ejecutar obras, suministrar bienes o prestar servicios en otros departamentos donde opera su ámbito de influencia. Teniendo en cuenta el espíritu de la norma, expuesto por varios parlamentarios, de que siendo la contratación estatal un motor de la economía en los territorios se debe buscar una forma en la cual los adjudicatarios de contratos promuevan la industria y empleo local en el lugar de ejecución, por lo cual se propone que en los documentos tipo se deben establecer <u>criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local</u>. La segunda modificación propuesta que adiciona la palabra <u>de indicadores</u>, tiene por objeto que una vez adoptados los pliegos tipo para cada clase y tipo de contratación se debe efectuar permanentemente un monitoreo a través de indicadores sobre los efectos, resultados y eficiencia en la contratación estatal</p>

TEXTO APROBADO COMISIÓN PRIMERA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE - PLENARIA CÁMARA	JUSTIFICACIÓN MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>la naturaleza y especialidad de la contratación, así como el proceso de capacitación para los municipios.</p> <p>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. Una vez expedido cada documento tipo, las entidades públicas los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes, a su entrada en vigencia.</p> <p>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.</p>	<p>propias de las regiones, la cuantía, la naturaleza y la especialidad de la contratación. Así mismo se considerará el proceso de capacitación para los municipios.</p> <p>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 de indicadores para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.</p> <p>Los documentos tipo ya adoptados continuarán vigentes y son de obligatorio cumplimiento.</p> <p>Parágrafo. Para la adopción de los documentos tipo se celebrará una audiencia pública para recibir los comentarios de los interesados y aclarar su contenido.</p>	<p>consecuencia de su aplicación y detectar la necesidad de modificaciones al mismo, de acuerdo a los resultados producidos.</p> <p>La tercera modificación. “Los documentos tipo ya adoptados continuarán vigentes y son de obligatorio cumplimiento”, tiene por objeto dejar explícito que los documentos tipos ya adoptados como base en la Ley 1882 de 2018, de infraestructura de transporte continúen su aplicación y la obligatoriedad de su utilización por las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993.</p> <p>La cuarta y última modificación introducida en el parágrafo tiene por objeto cumplir con los derechos de participación ciudadana y socialización en la adopción de normas que impacten en los intereses de esferas sociales, requiriéndose cumplir con un amplio esquema participativo a través de la realización de una audiencia pública que permita conocer las observaciones sobre el contenido de cada documento tipo a ser adoptado.</p>
<p>Artículo nuevo. Para el control y asesoramiento del desarrollo de esta ley se crea una comisión de vigilancia, seguimiento y acompañamiento que deberá presentar informe por escrito de sus recomendaciones y observaciones a los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente.</p>		<p>La eliminación del artículo se determina en razón a que las observaciones y recomendaciones sobre los documentos tipo deben efectuarse por la participación y veeduría ciudadana, como un proceso amplio y democrático.</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	

9. PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar cuarto debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018*, de conformidad con el texto propuesto a continuación.

De los honorables Congressistas,


JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2018 SENADO, 389 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

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.

Los documentos tipo comprenderán, entre otros: las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes, factores de ponderación, criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos; parámetros para los estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de mercados con sus variables en el orden nacional y local. Los documentos tipo deben incorporar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

Con el ánimo de promover el empleo local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, la naturaleza y la especialidad de la contratación. Así mismo se considerará el proceso de capacitación para los municipios.

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 de indicadores para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

Los documentos tipo ya adoptados continuarán vigentes y son de obligatorio cumplimiento.

Parágrafo. Para la adopción de los documentos tipo se celebrará una audiencia pública para recibir los comentarios de los interesados y aclarar su contenido.

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

De los honorables Congresistas,



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

TEXTOS DE COMISIÓN

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES TRES (3) DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es otorgar al área Metropolitana de Cúcuta que comprende los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, San Cayetano, Puerto Santander y El Zulia la condición de Zona Económica Especial (ZESE), con un régimen especial en materia tributaria y económica para atraer inversión nacional y extranjera; y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y generar empleo.

Artículo 2°. **Beneficiarios.** La presente ley aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación

vigente, o las sociedades comerciales existentes que demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya principal actividad económica consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales.

Parágrafo. Para el reconocimiento de los beneficios tributarios y económicos previstos en esta ley, el beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la Zona Económica y Social Especial (ZESE), y los productos que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará los requisitos de acceso para solicitar el beneficio de que trata la presente ley, para las sociedades que ya se encuentren constituidas.

Artículo 3°. **Beneficio tributario en impuesto sobre la renta.** La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) será del cero por ciento (0%) durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad y del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Artículo 4°. Retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario, así: del cero por ciento (0%) durante los primeros cinco (5) años y del cincuenta por ciento (50%) para los cinco (5) siguientes.

Para efectos de lo anterior el beneficiario de la ZESE deberá informar al agente retenedor en la factura. En ausencia de esta información, el agente retenedor aplicará la tarifa plena que corresponda a la operación.

Los beneficiarios de la ZESE calcularán en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario la autorretención de que tratan los artículos 1.2.6.6. al 1.2.6.11. del Decreto 1625 del 2016 Único Reglamentario en materia tributaria, o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 5°. Requisitos para solicitar el beneficio tributario en impuesto sobre la renta. Durante los diez (10) años siguientes a la constitución de la respectiva sociedad en los términos previstos en esta ley, los beneficiarios de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN) los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente:

1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los municipios a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley.
2. Certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste que la persona jurídica fue constituida en el respectivo municipio dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. Mecanismo de promoción. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por conducto de Procolombia, y en coordinación con las autoridades del área metropolitana de Cúcuta definirá el mecanismo de promoción de los beneficios creados en la presente ley.

Artículo 7°. Apoyo a la productividad. Para la mejora en su productividad, los beneficiarios del régimen especial establecido en esta ley estarán acompañados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por intermedio de INNpulsa y el Programa de Transformación Productiva (PTP).

Artículo 8°. Sanciones. Además de perder los beneficios de que trata la presente ley, se podrán imponer las sanciones administrativas, penales,

disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.

Artículo 9°. Reglamentación. El Gobierno nacional podrá reglamentar cualquiera de los asuntos y materias objeto de la presente ley para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación./.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE**

ASUNTOS ECONÓMICOS

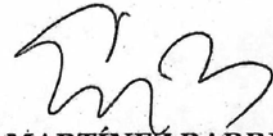
Abril tres (3) de dos mil diecinueve (2019)

En sesión de la fecha, fue aprobado en primer debate en los términos anteriores el Proyecto de ley número 270 de 2018 Cámara, **por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta**, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes./.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

* * *

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES, EN SESIÓN
ORDINARIA DEL DÍA MARTES VEINTIUNO
(21) DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE
(2019) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 242
DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se regula la operación de las pasarelas de pagos en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Toda pasarela de pagos deberá estar legalmente constituida en la Cámara de Comercio y la Superintendencia de Sociedades, bajo las formalidades dispuestas en el Código de Comercio.

Parágrafo. Pasarela de pagos: Servicio que permite la realización de pagos por parte de los Consumidores directamente a los mandatarios, a

través de medios electrónicos utilizando plataformas tecnológicas (software). Esta definición complementa la expedida por la Superintendencia Financiera en la Circular Externa número 8 de 2018.

Artículo 2°. La Superintendencia Financiera de Colombia, vigilará y reglamentará todas las pasarelas de pago para que cuenten con los requisitos necesarios para su operación en los modelos de negocio y de las pasarelas que recauden dinero del comercio en su modelo Agregador, sin dejar de lado la posibilidad de nuevos modelos de negocio:

1. Agregador:

- i. Establecer un esquema para identificar de manera única a los comercios del modelo agregador (deben contar con código único de venta no presencial).
- ii. La obligación por parte de los comercios del modelo agregador de contar con políticas y procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo.
- iii. Definir los requisitos mínimos de seguridad de la información, por parte de los comercios del modelo agregador al comercio electrónico.
- iv. Definir los requisitos mínimos y estándares de seguridad de la información para el ingreso, operación, seguimiento y control de comercios en el modelo agregador.
- v. Establecer las pruebas (técnicas) de seguridad, que deben ser cumplidas antes de la salida en producción de un comercio.
- vi. La obligación por parte de los establecimientos de comercio o entidades administradoras de pasarelas de pago de contar, mantener y entregar la certificación PCI-DSS emitida por una entidad que ostente la categoría QSA (Qualified Security Assessor).
- vii. La obligación por parte de los comercios del modelo agregador de contar con capacitaciones sobre los requerimientos mínimos de seguridad. Debe existir una capacitación de tipo técnico en la que se incluyan como mínimo los siguientes temas: riesgos de seguridad de la información en internet, amenazas, vulnerabilidades técnicas, ataques conocidos, gestión de incidentes, segmentación de redes, y conceptos de aseguramiento de plataformas.

2. Gateway:

- i. Definir los requisitos mínimos de seguridad de la información, para el ingreso de comercios y pasarelas al modelo de comercio electrónico.
- ii. Establecer las pruebas (técnicas) de seguridad, que deben ser cumplidas antes de la salida en producción de un comercio.

- iii. Fortalecer y ajustar el proceso ingreso de comercios por parte del Banco Adquirente, de modo que las solicitudes de documentos, requisitos y verificaciones técnicas a los comercios, sigan un proceso específico y adecuado para el ambiente no presente.
- iv. Adecuar las capacitaciones de ingreso para los comercios con temas relacionados al ambiente no presente. Debe existir una capacitación de tipo técnico en la que se incluyan como mínimo los siguientes temas: riesgos de seguridad de la información en internet, amenazas, vulnerabilidades técnicas, ataques conocidos, gestión de incidentes, segmentación de redes, y conceptos de aseguramiento de plataformas.
- v. Cuando un banco adquirente recibe una solicitud de inscripción de un comercio, el banco debería poder consultar si a dicho comercio se le ha negado previamente la inscripción con otro Banco Adquirente, esta información debería considerarse en el análisis de riesgo del proceso de inscripción.
- vi. Solicitar los nombres y números de identificación de los socios de las pasarelas y los comercios que deseen inscribirse en el modelo, para que estos datos sean parte del análisis realizado por el Banco Adquirente y por Incocrédito. Esto con el fin de evitar que una misma persona intente ingresar al modelo de forma repetitiva utilizando nombres jurídicos distintos.
- vii. Establecer criterios y medidas para identificar los comercios con alto nivel de riesgo.
- viii. La obligación por parte de los establecimientos de comercio o entidades administradoras de pasarelas de pago de contar, mantener y entregar la certificación PCI-DSS emitida por una entidad que ostente la categoría QSA (Qualified Security Assessor).
- ix. La obligación por parte de los establecimientos de comercio o entidades administradoras de pasarelas de pago de contar con políticas y procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo.

3. Conexión directa con redes

- i. Definir los requisitos mínimos de seguridad de la información, para el ingreso de comercios al modelo de comercio electrónico.
- ii. Establecer las pruebas (técnicas) de seguridad, que deben ser cumplidas antes de la salida en producción de un comercio.
- iii. Fortalecer y ajustar el proceso de ingreso de comercios por parte del Banco Adquirente, de modo que la solicitud de documentos, requisitos y verificaciones técnicas a los

comercios, sigan un procedimiento específico y adecuado para el ambiente no presente.

4. Proceso de Monitoreo

- i. Fortalecer el análisis y monitoreo transaccional que realiza el Banco Adquirente.
- ii. Confirmar a las pasarelas y comercios, las transacciones fraudulentas identificadas por las Entidades Financieras.
- iii. Construir la base de datos de contacto, de los diferentes actores que participan en el monitoreo y manejo de alertas.
- iv. Definir el protocolo de comunicación y el acuerdo de niveles de servicio los actores que participan en el monitoreo y manejo de alertas.
- viii. Definir esquema para que los procesos operativos, incluyendo el monitoreo transaccional, puedan identificar de forma individual a los comercios del modelo Agregador.
- ix. Fortalecer y ajustar el proceso de monitoreo en todos los actores, especialmente para identificar claramente que se trata de un proceso de monitoreo para el ambiente no presente.
- x. Fortalecer el monitoreo a los comercios por parte de las Entidades Financieras.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE**

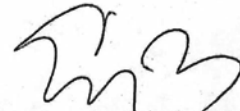
(Asuntos Económicos)

Mayo veintiuno (21) de dos mil diecinueve (2019)

En sesión de la fecha, fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores el Proyecto de ley número 242 de 2018 Cámara, **por medio de la cual se regula la operación de las pasarelas de pagos en Colombia**, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el veinticuatro (24) de abril de dos mil diecinueve (2019) y el ocho (8) de mayo de (2019), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes./.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 949 - Viernes, 27 de septiembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley Ordinaria número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 1.

TEXTOS DE COMISIÓN

Texto aprobado en primer debate por la comisión tercera constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes, en sesión ordinaria del día martes tres (3) de abril de dos mil diecinueve (2019) al proyecto de ley número 270 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el área metropolitana de Cúcuta. 12

Texto aprobado en primer debate por la comisión tercera constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes, en sesión ordinaria del día martes veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019) al proyecto de ley número 242 de 2018 Cámara, por medio de la cual se regula la operación de las pasarelas de pagos en Colombia. 13