

**EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA EN EL
CONTRATO DE OBRA
-INVESTIGACIÓN APLICADA AL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-**

CARLOS ARTURO RÍOS VERA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2005

**EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA EN EL
CONTRATO DE OBRA
-INVESTIGACIÓN APLICADA AL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-**

CARLOS ARTURO RÍOS VERA

**Monografía presentada como requisito parcial
para optar al título de Abogado**

**Directora
OLGA CECILIA GONZÁLEZ NORIEGA
Abogada
Docente Escuela de Derecho UIS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2005

AGRADECIMIENTOS

A la Dra. Olga Cecilia González N. por su confianza y respaldo en el desarrollo de la presente monografía.

A todos los servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga que con su aporte hicieron posible la presente monografía.

DEDICATORIA

A Dios fuente principal de todo proyecto.

A mis padres, quienes son los pilares fundamentales de mi vida.

A mis hermanos Milton, Elkin (Q.E.P.D.) y a Luz Mary.

A Cindy, Johana, Milton y Elkin quienes son la razón última de nuestro trabajo.

A esos dos seres que llenan mi vida de luz.

A la Universidad Industrial de Santander por acogerme en su seno y hacerme profesional.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA	16
1.1 INTRODUCCIÓN	16
1.2 DEFINICIONES	16
1.2.1 Principio de transparencia.	16
1.2.2 Principio de selección objetiva	17
1.3 MOTIVACIONES DE LA LEY 80 DE 1993	18
1.3.1 El principio de transparencia en la motivación de La Ley 80 de 1993.	18
1.3.2 El deber de selección objetiva en la motivación de la Ley 80 de 1993.	19
1.4 DEL DEBER DE SELECCIÓN OBJETIVA EN EL DECRETO 2170 DE 2002.	19
1.5 PROYECTO DE LEY ACUMULADO 035, 083 Y 086 DE 2004. POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA LEY 80 DE 1993	21
1.5.1 Principales modificaciones a Ley 80 de 1993.	21
1.5.2 Conclusiones.	27
2. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA FRENTE A LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS DE OBRA CELEBRADOS EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA EN EL AÑO 2003 Y 2004.	30
2.1 INVESTIGACIÓN	30
2.1.1 Descripción de la investigación.	30
2.1.2 Problema de investigación.	31
2.1.3 Hipótesis.	31
2.1.4 Objetivos.	32
2.1.4.1 Objetivos Generales	32

2.1.4.2 Objetivos Específicos	33
2.2 AÑO 2003	34
2.2.1 Introducción	34
2.2.2 Definiciones	34
2.2.2.1 Contratos de Obra	34
2.2.3 Descripción general de los procesos de selección de contratistas.	35
2.2.3.1 Procesos de Licitación.	35
2.2.3.2 Proceso de Selección en caso de contratación directa.	36
2.2.4 Indicadores y hallazgos.	39
2.2.4.1 Indicadores generales.	39
2.2.4.2 Indicadores específicos en cuanto a la elaboración de los pliegos de condiciones, términos de referencia y entrega de propuestas.	40
2.2.4.3 Indicadores específicos de la evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato.	51
2.2.5 Análisis de los hallazgos más importantes.	53
2.2.5.1 Licitaciones públicas.	53
2.2.5.2 Contratación directa	57
2.2.6 Profundización de los indicadores de investigación más importantes.	60
2.2.6.1 Estudios previos.	61
2.2.6.2 Pliegos de condiciones y términos de referencia.	63
2.3 AÑO 2004	72
2.3.1 Introducción.	72
2.3.2 Análisis de los pliegos de condiciones y términos de referencia año 2004.	73
2.3.2.1 Cambios Generales.	73
2.3.2.2 Sistema de dos (2) sobres.	73
2.3.2.3 Factores de calificación y verificación	74
2.3.3 Evaluaciones.	80
2.4 CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	81
2.5 RECOMENDACIONES	84
3. PROPUESTAS	86

3.1 CREACIÓN DEL SEMINARIO PRÁCTICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PENSÚM DE LA CARRERA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA DE LA UIS	86
3.1.1 Introducción	86
3.1.2 Objetivos	87
3.1.3 Misión	87
3.1.4 Visión	88
3.1.5 Metodología.	88
3.2 CREACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONTRACTUALES DEL ORIENTE COLOMBIANO EN LA UIS.	88
3.2.1 Introducción.	88
3.2.2 Misión	90
3.2.3 Visión	90
3.2.4 Conclusión.	91
BIBLIOGRAFÍA	92

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Ejemplo A.I.U.	66
Cuadro 2. Criterios de evaluación	75

RESUMEN

TÍTULO: EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA EN EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA*. INVESTIGACIÓN APLICADA AL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

AUTOR: Carlos Arturo Ríos Vera **

PALABRAS CLAVES:

- Contrato de Obra: Son contratos de obra los que celebran las entidades para la construcción, mantenimiento e instalación.
- Etapa precontractual: Periodo comprendido desde la realización del estudio de conveniencia y oportunidad hasta que quede en firme el acto administrativo por medio del cual se adjudica la licitación o contratación directa.
- Selección Objetiva: Consiste en la escogencia del ofrecimiento más favorable a la entidad.
- Principio de Transparencia: En virtud del cual se determina el procedimiento, así como las reglas de los pliegos de condiciones y términos de referencia.

DESCRIPCIÓN

En la presente investigación se aborda el tema de la selección de contratistas en los contratos de obra celebrados en el Municipio de Bucaramanga, Santander. Colombia en los años 2003 y 2004. Revisamos los procesos contractuales del año 2003 de estos procesos resultaron una serie de hallazgos y conclusiones.

Estas conclusiones se confrontaron con los procesos desarrollados en el año 2004, y a partir de allí se determinó si se continuó llevando a cabo las mismas prácticas. Una vez realizado lo anterior se procedió a determinar las conclusiones generales.

A partir de las conclusiones generales se formularon a la Alcaldía de Bucaramanga una serie de recomendaciones con el fin de mejorar la selección de contratistas en el Municipio.

Como una forma de vincular a los estudiantes de la carrera de Derecho de la UIS en el estudio de los temas de contratación estatal, de introducir a los estudiantes a la práctica de la contratación y aportar a la transparencia en los procesos de selección, se propone la creación de un seminario de contratación estatal.

Por último, se propone la creación del Centro de Estudios Contractuales del Oriente Colombiano (C.E.C.O.R) en la Universidad Industrial de Santander; cuya función principal es asesorar a entidades estatales y privadas en temas de contratación estatal, a través de una unión estratégica entre las escuelas técnicas, jurídicas y sociales de la Universidad

* Monografía

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho. Director: Olga Cecilia González N.

SUMMARY

TITLE: THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCE AND OBJECTIVE SELECTION IN THE PUBLIC WORK CONTRACT*. RESEARCH APPLIED TO THE TOWN OF BUCARAMANGA.

AUTHOR: Carlos Arturo Ríos Vera**.

KEY WORDS

- Building contracts: They are contracts that companies reach for the building, maintenance and installation.
- Contractual Stage: A period included from the execution of the convenience and opportunity study to the administrative act be definitive by means of this act, the bid or the direct hiring is awarded.
- Objective selection: This consists in the choice of the most favorable offer.
- Principle of transparence: This principle consecrates the proceedings and the proceedings and the rules of the specifications and reference terms are resolute.

DESCRIPTION

The present research is about the selection of contractor in the building contracts which take place in the town of Bucaramanga, Santander, Colombia, during 2003 and 2004.

We checked the contractual processes of 2003. A series of discoveries deductions turned out from these processes. These deductions were confronted with the processes carried out in 2004. Starting from this, it was determined if it was possible to continue with the same practice. Then general conclusions were established.

Starting from the general conclusions, a series of recommendations were formulated to the Mayor's office of Bucaramanga in order to improve the contractors selection in the town.

As a may to link law students at UIS to the study of contracting of the state, to introduce students to the contracting practice, and to contribute to the transparence in the selection processes, the creation of a seminar of contracting of the state was proposed.

Finally, it was proposed the creation of the "Centro de Estudios Contractuales del Oriente Colombiano" (C.E.C.O.R.) at the UIS. The main function of this center is to advice private and public companies in topics about contracting of the State. All of this is done through a strategic joint among the technical, juridical and social schools of the university.

* Monograph.

** Humanities Faculty Sciences. Schools Law's Director: Olga Cecilia González N.

INTRODUCCIÓN

El presente escrito contiene la síntesis del trabajo de grado titulado el Principio de Transparencia y Selección Objetiva en los Contratos de Obra.

Este trabajo es el fruto de la revisión de los procesos de selección de contratistas de los años 2003 y confrontados con el 2004 en la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga; específicamente analizamos los contratos de obra del Registro Único de Proponentes, Actividad 01 Construcción; Especialidades 04 Edificaciones y Obras de Urbanismo y 08 Obras de Transporte y Complementarios.

El interés de la presente investigación es el verificar la forma como se hacen las adjudicaciones de contratos estatales sustentados en intereses personales; así las cosas, decidimos buscar en la elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones, para determinar si a partir de estos documentos y procedimientos se presentaban fallas. Unido a lo anterior, me movió a tomar como objeto de investigación el año 2003, el alto déficit fiscal que se presentó en el Municipio de Bucaramanga, el cual, de acuerdo con La Contraloría General de la República en el año 2003, ascendió a Treinta y Un Mil Seiscientos Sesenta y Nueve Millones de Pesos (\$31.669.000.000), cuando en el año 2002 se presentó superávit. De acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Presupuesto, el presupuesto de gastos del año 2003 fue de Doscientos Veinte Cinco Mil Setecientos Ochenta y Tres Millones Ochocientos Doce Mil Pesos (\$225.783.812.815), es decir el déficit fue igual al 14.26%. También estudiaremos el año 2004 con el fin de determinar si ha habido cambios en la forma de construir los pliegos, de evaluar y adjudicar las licitaciones y contrataciones directas.

Esta investigación es inédita, no se hallaron estudios similares, es así que reconocemos que pueden haber quedado por fuera muchos puntos que hubiese sido interesante tocar; pero no podemos perder de vista la complejidad del proceso de selección de contratistas y en general de los temas concernientes a la contratación estatal.

Una vez iniciada la investigación se encontró que al analizar esta clase de información era difícil determinar un resultado cuantitativo, por ello se decidió optar por conclusiones cualitativas, las cuales fueron fruto de las impresiones del investigador.

Como investigador considero que se guardó la debida imparcialidad en la evaluación de la información estudiada.

La presente investigación tiene dos (2) grandes pilares, ellos son los años 2003 y 2004. El principal estudio se hizo sobre el año 2003, año durante el cual se celebraron veinte (20) procesos de contratación directa, para una muestra estudiada del 35.2%, que corresponde a seis (6) expedientes contractuales estudiados; y once (11) licitaciones públicas, de las cuales se estudiaron tres (3), para una muestra objeto de estudio del 27.2%.

En el año 2004, se llevaron a cabo dos (2) procesos de contratación directa, tomamos como muestra un (1) contrato para un porcentaje del 50% objeto de muestra; y cuatro (4) licitaciones públicas de las cuales estudiamos una (1), para una muestra del 25%.

La caída vertiginosa del número de procesos de selección se puede explicar, si tenemos en cuenta que el año 2003 fue un año electoral y el 2004 no.

La metodología utilizada se basó en hacer un exhaustivo estudio al año 2003, debido a la gran cantidad de licitaciones públicas y procesos de contratación directa para contratos de obra RUP 01-04 y 08. De acuerdo con los hallazgos se revisarían los procesos del 2004 con el fin determinar si se continuaron presentando los mismos indicadores o si por el contrario estos variaron.

En la primera parte abordamos el marco general del tema, algunas definiciones, un marco general de los principios de transparencia y selección objetiva.

En la segunda parte desarrollaremos la investigación propiamente dicha, describiremos la investigación, el problema de investigación, la hipótesis, los objetivos generales y específicos. Una vez agotada la explicación de cómo se hizo la investigación procederemos a la exposición de los indicadores y sus respectivos hallazgos. Seguidamente conoceremos cómo se elaboraron los pliegos de condiciones y expondremos las fórmulas utilizadas para calificar. Una vez agotado el año 2003, continuaremos con el año 2004, explicaremos los cambios introducidos, las nuevas fórmulas y la forma de evaluar las propuestas.

El final de esta segunda parte será la exposición de las conclusiones generales de la investigación y las recomendaciones que consideré pertinentes para mejorar los procesos de selección de contratistas en el Municipio de Bucaramanga.

Por último, el libro trae una tercera parte, en la cual encontraremos una serie de propuestas realizadas por el autor a la Universidad Industrial de Santander.

Como una forma de fomentar la lectura del texto, se resalta que las conclusiones solo serán entendidas en su real dimensión una vez leída toda la monografía.

A continuación encontrará una monografía hecha con imparcialidad, entusiasmo y dedicación. Espero que este libro sea el primer tomo de una investigación sucesiva a lo largo de mi vida profesional.

Bienvenidas las críticas constructivas.

1. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA

1.1 INTRODUCCIÓN

Como un primer abordaje a nuestro estudio, realizaremos las definiciones de las dos variables más importantes de nuestra monografía, el principio de transparencia y selección objetiva, las cuales serán estudiadas a luz de los procesos de selección de los contratistas de obra en el municipio de Bucaramanga en el año 2003. Posteriormente veremos estos principios en la motivación de La Ley 80 de 1993, el desarrollo que el Decreto 2170 de 2002 hace del Principio de Selección objetiva; conoceremos los cambios sustanciales del Proyecto de Ley que se tramita actualmente en el Congreso de La República de Colombia con el fin de reformar La Ley 80 de 1993.

1.2 DEFINICIONES

1.2.1 Principio de transparencia. De acuerdo con el Dr. Solano Sierra; “El principio de transparencia preside el procedimiento o escogencia objetiva del contratista, postulado legislado en el artículo 24 de la ley de contratación e instituido para garantizar el pleno desarrollo de los principios, entre otros de imparcialidad, contradicción, publicidad y moralidad. Por lo tanto, la actividad contractual debe desarrollarse de manera imparcial y pública que lleven a la escogencia objetiva del contratista, en igualdad de oportunidades y condiciones; en vigencia del principio de moralidad pública, como pautas irremplazables. En el fondo, el principio propende, principalmente, por el logro de una contratación pública impoluta en la escogencia del contratista, a través del procedimiento reglado en los artículos 24 y 30 de La Ley 80 de 1993, para evitar las componendas, el tráfico de influencias, etc., en aras de preservar la moralidad y

erradicar la corrupción administrativa en la etapa precontractual. En otras palabras es, por antonomasia, el principio que tiende a convertir la práctica de la actividad contractual en un proceso inobjetable, que no permite omisiones de las formas prescritas. Por ello, no podrá eludirse el procedimiento ni los requisitos preestablecidos, pues su inobservancia, vicia de nulidad absoluta el contrato”.¹

“Siguiendo los lineamientos del principio de transparencia, el actuar administrativo de las entidades estatales durante el proceso de contratación debe ser impoluto, por consiguiente, en procura de garantizar la selección objetiva del contratista, respetando los principios de libre concurrencia, publicidad, igualdad, imparcialidad y moralidad, está supeditado a la observancia de los establecidos procedimientos reglados que rigen esa actividad y, que abarcan los pliegos de condiciones o términos de referencia, en caso de licitación o concursos públicos, incluido también la expedición del correspondiente acto administrativo de convocatoria, las solicitudes de oferta invitaciones públicas a ofertar por parte de la entidad estatal, cuando lo requiera la contratación directa”.²

1.2.2 Principio de selección objetiva. El artículo 29 de la Ley 80 de 1993, consagra que es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés, y en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

Además consagra que el ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación

¹ JAIRO ENRIQUE SOLANO SIERRA. Contratación administrativa, editorial Librería del Profesional. Bogotá. 1999, Pág. 50.

² Ibidem, Pag. 143

directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido.

1.3 MOTIVACIONES DE LA LEY 80 DE 1993

1.3.1 El principio de transparencia en la motivación de La Ley 80 de 1993. Al respecto encontramos en el tratado del Dr Betancurt. “El artículo 24 del proyecto contempla el principio de transparencia en virtud del cual se garantiza en primer lugar la imparcialidad y por consiguiente la escogencia objetiva del contratista aun en los casos de contratación directa o urgente.

También se prevé que los interesados pueden ejercer el derecho de contratación (sic)³, y por ello se dispone que las actuaciones de las autoridades sean públicas, permitiendo el ejercicio del derecho que trata el artículo 273 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual el acto de adjudicación de una licitación puede tener lugar en audiencia pública.

De otra parte, se prevé que en los pliegos de condiciones se definen reglas de juego claras y completas que sin duda conducirán a una selección objetiva y a la consecuente confección de ofrecimientos que se ajusten a los requerimientos de los entes públicos, evitando así que la entidad se vea abocada a declarar desierto los procesos de selección.

Como se observa el principio de transparencia involucra varios conceptos básicos como son los de selección objetiva, contradicción, publicidad y moralidad

³ Considero que quiso decir contradicción.

administrativa, entre otros, los cuales deben presidir la actuación de la administración pública”.⁴

1.3.2 El deber de selección objetiva en la motivación de la Ley 80 de 1993. En ese sentido, los artículos 24 y 29 del proyecto consagran expresamente ese deber de aplicar tal criterio de escogencia del contratista, para resaltar cómo la actividad contractual de la administración debe ser un todo ajena a consideraciones caprichosas o subjetivas y que, por lo tanto, sus actos deben llevar siempre como única impronta la del interés público.

En orden, pues, a garantizar que la decisión de la administración sobre esa importante materia, se produzca en forma tal que apunte exclusivamente al cabal cumplimiento de tales propósitos, el proyecto precisa en su artículo 29 que la selección objetiva consiste en la escogencia del ofrecimiento más favorable a la entidad, con lo cual se recoge la esencia del artículo 33 del actual estatuto, haciendo énfasis en la improcedencia de considerar para tal efecto motivaciones de carácter subjetivo y estableciendo, a título meramente enunciativo, los factores determinantes de la escogencia.⁵

1.4 DEL DEBER DE SELECCIÓN OBJETIVA EN EL DECRETO 2170 DE 2002.

El Decreto 2170 de 2002 desarrolla en su artículo cuarto lo referente al deber de Selección Objetiva, al respecto veamos lo que consagra la norma.

ART. 4º—Del deber de selección objetiva. En desarrollo de lo previsto en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 y en relación con los procesos de selección, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o términos de referencia, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

⁴ BETANCURT CUARTAS JAÍMES. Estatuto General de la Contratación Pública. Medellín. Biblioteca Jurídica DIKE 1998, pág. 149

⁵ *Ibíd.* Pág. 153.

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad administrativa, operacional y financiera del oferente serán objeto de verificación de cumplimiento pero no de calificación, sin perjuicio de lo previsto en el numeral 4° del presente artículo.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación matemática precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos y siempre que la misma resulte coherente con la consulta de precios o condiciones del mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del presente decreto.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1° del presente artículo, para la contratación que tenga como objeto la adquisición o suministro de bienes con características uniformes, las entidades estatales tendrán en cuenta como únicos factores de evaluación aquellos relacionados con el precio y la garantía de calidad de los bienes ofrecidos.

4. Para la contratación que tenga por objeto la prestación de servicios especializados, se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia relevante del oferente en el campo de que se trate.

En los procesos para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional, se preferirá la aplicación de las normas contenidas en el presente decreto cuando ello sea posible.

PAR.—En desarrollo de lo previsto en el inciso 2° del numeral 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los documentos y requisitos allí relacionados podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación.

Respecto de este artículo, salvo el parágrafo, se debe tener presente que en la actualidad se encuentra suspendido provisionalmente por orden de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante providencia del 1 de abril de 2004 con ponencia del Magistrado Ricardo Hoyos Duque.

1.5 PROYECTO DE LEY ACUMULADO 035, 083 Y 086 DE 2004. POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA LEY 80 DE 1993

1.5.1 Principales modificaciones a Ley 80 de 1993. No podría pasarse por alto, que actualmente se tramita en el Congreso el Proyecto de Ley Acumulado 035, 083 y 086 de 2004 por medio del cual se reforma la Ley 80 de 1993; por ello a continuación veremos los cambios sustanciales que se introducen a los principios de transparencia, selección objetiva y en lo referente a la selección de contratistas. Como gran novedad en el artículo 2° de la presente reforma, encontramos que desaparece la Contratación Directa, para dar paso a lo que de ahora en adelante se denominará Selección abreviada.

En el artículo 3° de la reforma se agrega al último inciso del artículo 9 de la Ley 80 de 1993, una disposición referente a que si la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene después de la adjudicación y antes de la celebración del contrato, el acto de adjudicación se revocará.

En el texto del artículo anterior se restringe el alcance del artículo 30 numeral 11 inciso segundo de la Ley 80 de 1993, el cual consagra que el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario.

En el artículo 5°, que reforma el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, introduce en el numeral 4, la prohibición del fraccionamiento de los contratos con el objeto de eludir los procedimientos de selección objetiva. Define que un contrato ha sido fraccionado cuando se suscriben dos o más contratos para la adquisición de bienes o servicios de la misma especie con la misma persona natural o jurídica, o se divida la unidad material del objeto del contrato con el mismo fin, en un término de seis (6) meses. Lo aquí previsto no es aplicable cuando exista un único proveedor de bienes o servicios, debidamente comprobado.

El artículo 9 de la reforma, introduce cambios sustanciales al artículo 22 de la Ley 80 de 1993, en cuanto al registro de proponentes se refiere. Como un aporte al principio de transparencia y una forma de darle aun más publicidad a la etapa precontractual de los procesos de selección de contratistas, se consagra expresamente que la información contenida en el registro es pública y su consulta gratuita.

Una importante modificación del procedimiento actual de la inscripción el registro único de proponentes es que las Cámaras de Comercio procederían a comprobar la veracidad de la documentación que soporta la calificación y clasificación que presenta el proponente, para verificar su idoneidad.

Además consagra una sanción, equivalente a una inhabilidad para contratar con entidades estatales por cinco (5) años, cuando se demuestre que el inscrito presentó documentos o informaciones para la inscripción, calificación o clasificación que no correspondan a la realidad.

Especifica que no podrá suscribirse el respectivo contrato cuando la capacidad de contratación o en su defecto la capacidad residual de contratación del proponente sea inferior al valor del contrato, generándose así nulidad, y le otorga a la entidad estatal respectiva, la facultad de darlo por terminado y liquidarlo en el estado que este se encuentre. Sin perjuicio de las demás sanciones.

En el párrafo segundo, regula lo respectivo al envío semestral a la Cámara de Comercio, que tenga jurisdicción en el lugar del domicilio del inscrito, de la información correspondiente a los contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que en relación con ellos se hubieren impuesto.

Por último, el párrafo tercero, le otorga facultades al Gobierno Nacional para que en un término máximo de un (1) año a partir de la fecha de publicación de la presente ley, reglamente el registro de proponentes.

El artículo 10 de la reforma, modifica el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, consagrando que las actuaciones de quienes intervienen en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad así como los postulados que rigen la función administrativa.

Se resalta la introducción en las actuaciones contractuales de postulados tan importantes como el debido proceso, la prevalencia del interés general, la proporcionalidad de las prestaciones, la eficiencia y la buena fe. Al final de este inciso se hace énfasis en la necesidad de que la administración realice una planificación y programación eficiente de los procesos de contratación en pro de la eficiencia y el costo económico más favorable.

El artículo 11 de la reforma, introduce modificaciones al artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual regula lo concerniente al principio de transparencia.

En el numeral primero consagra que la escogencia del contratista se hará siempre a través de licitación o concurso público. Salvo en los siguientes casos, en los cuales se podrán utilizar el procedimiento de selección abreviada. La modificación sustancial se encuentra en que actualmente se cuentan con siete (7) ítems para determinar la menor cuantía de acuerdo al presupuesto de la entidad, y con la reforma se pretende reducir a cinco (5) ítems.

El numeral 6, otorga facultades al Gobierno Nacional para que determine los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad de los procesos de selección, los cuales serán aplicables a todos los entes y los procedimientos de que trata ésta Ley.

El párrafo primero define nuevamente el proceso de selección abreviada, entendiendo por este la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, deban adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual, de conformidad con las reglas y condiciones que para el efecto señale el reglamento.

El párrafo segundo, otorga facultades al Gobierno Nacional para que reglamente el procedimiento de selección abreviada, cuyas disposiciones garanticen y desarrollen los principios de economía, transparencia y selección objetiva.

El artículo 12 de la reforma, modifica el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el cual consagra el principio de economía. De las modificaciones introducidas a este principio, se resalta que los alcaldes y gobernadores tendrán que solicitar autorización a los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales respectivamente, para la celebración de contratos. Cuando se trate de contratos de mayor cuantía la autorización será expedida en forma específica y concreta para cada caso, indicando el objeto y el monto del presupuesto a comprometer.

En el numeral 22 se consagra que el Gobierno Nacional regulará de manera general el valor que pueden cobrar los entes estatales por los pliegos de condiciones o términos de referencia, y se determina una serie de criterios, entre ellos encontramos el que su cobro constituye un mecanismo para garantizar la seriedad de la participación en el proceso de selección, estos valores no constituyen fuentes de financiación de los entes estatales y el costo debe estar acorde con la naturaleza y valor del objeto a contratar, así como el nivel económico promedio de los eventuales participantes; conforme a la información obtenida en los estudios previos realizados para adelantar el proceso de selección.

El artículo 13 de la reforma, introduce modificaciones al artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que corresponden al principio de responsabilidad.

Se resalta la introducción del inciso segundo del numeral primero, que consagra que los servidores públicos que intervengan en la elaboración y adopción de los estudios previos a la contratación y los que autoricen el trámite contractual que le sirva de fundamento responderán cuando el objeto así contratado no se adecue a las prioridades, necesidades y conveniencias del respectivo ente estatal, dando lugar a la ineficiencia del gasto público.

El artículo 14 de la reforma, introduce modificaciones al artículo 27 de la Ley 80 de 1993; de estas modificaciones encontramos que se deberán incluir dentro de los pliegos de condiciones o términos de referencia la estimación, tipificación y asignación previa de los riesgos previsibles involucrados en la contratación.

El artículo 15 consagra la reforma al artículo 29 de la Ley 80 de 1993 que regula el deber de selección objetiva. Define el ofrecimiento más favorable, aquel que teniendo en cuenta los factores económicos de selección, a ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia cuando a ello hubiere lugar, resulte ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos.

En el siguiente inciso se complementa, que la exigencia de tales condiciones de experiencia, capacidad administrativa, operacional y financiera debe ser adecuada y proporcionada a la naturaleza del contrato a suscribir, a su valor. Las disposiciones incluidas en los pliegos de condiciones o términos de referencia que contravengan lo aquí dispuesto no tendrán validez.

El artículo 16 de la reforma modifica el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, se resalta la modificación en cuanto a la publicidad de la contratación, es así como en el artículo 3º consagra que de manera previa a la licitación o concurso y por lo menos, dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores, la entidad deberá publicar avisos que garanticen el conocimiento colectivo en los que señale el objeto y características esenciales de la respectiva licitación o concurso.

El párrafo define la licitación pública, como el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccionen entre ellas la más favorable. Se llamará concurso cuando el objeto del contrato consista en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados.

El artículo 17 de la reforma introduce modificaciones al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se resalta la estipulación expresa para los contratos de obra que para su ejecución requieren de un interventor.

El artículo 28 de la reforma introduce modificaciones al artículo 79 de la Ley 80 de 1993, creando el Sistema Integrado de Contratación Electrónica.

Este sistema que se conocerá con las siglas SICE, incorpora la información contractual, presupuestal y contable, los sistemas de control de las entidades públicas y privadas que administren recursos públicos. El sistema permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, suministrando instrumentos para facilitar la contratación en línea, garantizar la selección objetiva, divulgar los procesos contractuales y permitir un control posterior con transparencia y eficiencia.

El párrafo consagra que la responsabilidad del Sistema Integrado de Contratación Electrónica será coordinado, implementado y administrado por la Federación Colombiana de Municipios.

Por último encontramos el artículo 29 de la reforma que introduce modificaciones al artículo 80 de la Ley 80 de 1993, este artículo consagra la utilización de medios electrónicos. Se permite la utilización de este medio para desarrollar la actividad contractual, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos. Para el trámite, notificación y publicación de estas actuaciones y actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas, siempre y cuando los mismos no tengan dispuesto trámite especial en el Código Contencioso Administrativo o en otras normas similares.

1.5.2 Conclusiones. Aunque el objeto de esta monografía no es hacer un profundo análisis de la reforma a la Ley 80 de 1993, no quiero perder la oportunidad de hacer algunos comentarios a la misma.

En primer lugar considero que existe poco conocimiento de la realidad de la contratación, es decir no encuentro en la reforma mecanismos novedosos y eficaces para combatir la corrupción, ello denota que evidentemente hay una gran distancia entre lo que sucede día a día con los procesos de contratación en las entidades públicas a todos los niveles y la disposición del legislativo de conocer y por supuesto atacar estos flagelos que tanto daño le causan a las finanzas públicas y a la credibilidad en el Estado.

Por ejemplo encontramos que la reforma no regula lo concerniente a los contratos de cuantía mínima, como los consagrado por el párrafo del artículo 11 del Decreto 2170 de 2002, el cual consagra que cuando el contrato sea inferior al 10% del valor de la menor cuantía consagrada en el artículo 24 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, la entidad podrá celebrarlo tomando como única consideración los

precios del mercado, sin que requiera obtener previamente varias ofertas. Siendo esta autorización legal de contratar de esta manera una puerta para que se contrate objetos de bajo impacto y poder así asignar directamente la realización del contrato. Un sencillo ejemplo es el Municipio de Bucaramanga que contrató en el año 2003 cerca de Nueve Mil Millones de Pesos (\$9.000.000.000) bajo esta modalidad, solicitando una cotización de acuerdo a los precios del mercado y adjudicando directamente.

Igualmente no se observa una regulación expresa sobre el precio de las propuestas, considero que sería acertado introducir mecanismos donde se regule este aspecto, el cual en muchos procesos de selección de contratistas es factor fundamental de decisión.

En cuanto a la prohibición del fraccionamiento de los contratos, se encuentra positiva su inclusión, aunque la limitación de seis (6) meses entre contrato y contrato, es un término demasiado corto y por ende fácil de vulnerar, lo cual dejaría a la norma sin la fuerza necesaria para hacerla efectiva. El alcance del numeral cuarto del artículo quinto de la reforma, se queda corto, ya que si contamos desde la firma del primer contrato, su ejecución, liquidación y la apertura del nuevo proceso hasta la firma del segundo contrato, sin hacer mucho esfuerzo la administración puede lograr un término mayor de seis (6) meses entre el primer y el segundo contrato, así pues que sería prudente eliminar de la reforma el término de seis (6) meses.

No se observa en el texto de la reforma, la descripción clara del nombre de los documentos contentivos de las reglas y condiciones para el proceso de selección, por tanto se concluye, y de acuerdo con lo que se ha venido desarrollando, que para los procesos de licitación se continuarán llamando pliegos de condiciones y para el nuevo proceso de selección abreviada serán términos de referencia.

Resaltamos como positiva la inclusión en la reforma de la verificación de los datos aportados para la calificación y clasificación en el Registro Único de Proponentes por parte de las Cámaras de Comercio. E igualmente la utilización de medios electrónicos, ello como una forma de darle aun más publicidad al proceso contractual, y permitir que aquellos que se interesan por estos temas puedan tener acceso a todo el proceso de contratación a través de la red.

Se debe esperar que la reforma se apruebe para conocer cuales de los artículos del proyecto de Ley se convierte en parte de la nueva Ley de La República, y debemos esperar la realización de los procesos de contratación con los nuevos parámetros para sacar las respectivas conclusiones sobre la eficacia de la reforma.

2. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SELECCIÓN OBJETIVA FRENTE A LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS DE OBRA CELEBRADOS EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA EN EL AÑO 2003 Y 2004.

2.1 INVESTIGACIÓN

2.1.1 Descripción de la investigación. La presente investigación tiene como fin determinar si la elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones de los Contratos de Obra; Actividad 01 Construcción; Especialidades 04 Edificaciones y Obras de Urbanismo y 08 Obras de Transporte y Complementarios del Registro Único de Proponentes (Decreto 92 de 1998) celebrados en el Municipio de Bucaramanga en el año 2003, se ajustaron a los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

Una vez determinados los hallazgos del año 2003, se procederá a realizar una revisión general de los procesos celebrados en el año 2004, para determinar si el municipio continuó presentando los mismos hallazgos o hubo alguna diferencia con respecto del año inmediatamente anterior.

Para dar respuesta al problema de investigación, desarrollamos una serie de indicadores generales, a través de los cuales abordaremos los diferentes pasos del proceso de selección. Una vez aplicados estos indicadores y de acuerdo a los hallazgos, tomaremos los más representativos y sobre ellos profundizaremos un poco más. De acuerdo con el análisis de los hallazgos se dará respuesta a la pregunta de investigación.

Debemos tener en cuenta que dentro de los indicadores, hay algunos que no hacen parte de los principios de transparencia y selección objetiva, pero si de la etapa precontractual, consideramos pertinente incluirlos para conocer algunos

otros aspectos de esta importante etapa de los procesos de selección contratistas en los contratos de obra de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga.

La información será analizada cualitativamente, y a partir de allí se hará la respectiva valoración de cada uno de los ítems, haciendo una conclusión global en cada uno de ellos.

Seguidamente tomaremos cada uno de los procesos de selección de contratistas objeto de muestra, haremos un análisis particular y expondremos los principales hallazgos.

Por último expondremos unas conclusiones generales así como una serie de recomendaciones al Municipio de Bucaramanga para procurar la probidad en la selección de contratistas en la Secretaría de Infraestructura.

2.1.2 Problema de investigación. ¿La elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos licitatorios y de contratación directa en los contratos de obra RUP 01- 04 y 08 celebrados en el Municipio de Bucaramanga en el año 2003 y confrontados con el año 2004, se ajustaron a los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en el Estatuto General de Contratación Pública?

2.1.3 Hipótesis. Como posible respuesta al anterior problema de investigación planteado, se propone la siguiente hipótesis la cual será objeto de verificación al aplicar los indicadores con los respectivos expedientes contentivos de los procesos de selección en los contratos de obra durante el año 2003 y confrontados con los celebrados en el año 2004, en el Municipio de Bucaramanga.

En la presente investigación se parte de la hipótesis de que efectivamente en la etapa precontractual de los procesos de selección de contratistas para los contratos de obra en los años 2003 y 2004, estos procesos no se ajustaron a los principios de transparencia y de selección objetiva consagrados en el Estatuto General de Contratación Pública.

Confrontaremos estos hallazgos con los procesos de selección del año 2004, para determinar si se continuó con los mismos parámetros de elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones y términos de referencia, o si hubo cambios en los mismos.

Una vez confrontados los procesos de selección de contratistas de los años 2003 y 2004 se procederá a sacar la conclusión general, la cual será la confirmación o la desvirtuación de la presente hipótesis. De acuerdo a los hallazgos, si hay lugar a ello, se propondrán una serie de recomendaciones para mejorar los procesos de selección en la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga.

2.1.4 Objetivos. En la presente investigación se trazaron los siguientes objetivos generales y específicos.

2.1.4.1 Objetivos Generales

- Determinar si en la elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones o términos de referencia en los procesos licitatorios y de contratación directa de los contratos de obra celebrados en el año 2003 y confrontados con los procesos desarrollados en el año 2004 en el Municipio de Bucaramanga, se ajustaron a los principios de transparencia y de selección objetiva consagrados en el Estatuto General de Contratación Pública. Ley 80 de 1993.
- Proponer una serie de herramientas y estrategias para avanzar en el camino hacía una administración pública más transparente y objetiva en la selección de los contratistas.

2.1.4.2 Objetivos Específicos

- a. Establecer si en la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos licitatorios y de contratación directa para contratos de obra celebrados en el año 2003 y confrontados con los procesos desarrollados en el año 2004 en el Municipio de Bucaramanga, estos se ajustaron al principio de transparencia consagrado en la ley 80 de 1993.
- b. Establecer si en la evaluación de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos licitatorios y de contratación directa para contratos de obra celebrados en el año 2003 y confrontados con los procesos desarrollados en el año 2004 en el Municipio de Bucaramanga, estos se ajustaron al principio de transparencia consagrado en la ley 80 de 1993.
- c. Establecer si en la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos licitatorios y de contratación directa para contratos de obra celebrados en el año 2003 y confrontados con los procesos desarrollados en el año 2004 en el Municipio de Bucaramanga, estos se ajustaron al principio de selección objetiva consagrado en la ley 80 de 1993.
- d. Establecer si en la evaluación de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos de contratación directa para contratos de obra celebrados en el año 2003 y confrontados con los procesos desarrollados en el año 2004 en el Municipio de Bucaramanga, estos se ajustaron al principio de selección objetiva consagrado en la ley 80 de 1993.
- e. Determinar las fallas en las cuales incurrió la administración municipal en la elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos precontractuales de los contratos de obra pública desarrollados en el año 2003 y 2004, a luz de los principios de transparencia y de selección objetiva consagrados en el Estatuto General de Contratación Pública.
- f. Desarrollar herramientas y estrategias para alcanzar una administración pública transparente y objetiva.

2.2 AÑO 2003

2.2.1 Introducción. A continuación, describiremos y expondremos la investigación realizada a la elaboración y evaluación de los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos de contratación de obra celebrados en el municipio de Bucaramanga en el año 2003.

Iniciaremos con una breve descripción del procedimiento consagrado en el Estatuto General de Contratación Pública, y seguidamente abordaremos la investigación realizada al interior del municipio de Bucaramanga. Continuaremos con la descripción de los hallazgos y la presentación del análisis cualitativo de cada uno de ellos.

Tomaremos cada uno de los procesos de selección de contratistas objeto de muestra para la presente investigación, y expondremos los respectivos hallazgos.

2.2.2 Definiciones

2.2.2.1 Contratos de Obra

Artículo 32, numeral 1. Ley 80 de 1993.

De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

1. Contrato de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

2.2.3 Descripción general de los procesos de selección de contratistas.

2.2.3.1 Procesos de Licitación. Todo proceso de licitación debe iniciar con la determinación de una necesidad de carácter público, posterior a la identificación de la necesidad pública, con el fin de satisfacer los intereses de los asociados, el Estado a través de su entidades públicas, procede a realizar un análisis más profundo de la situación, se debe determinar claramente la forma como va a ser solucionado este problema que afecta la colectividad, este primer paso formal dentro del proceso de contratación, se denomina estudio de conveniencia y oportunidad, (Art. 25 num. 12 Ley 80 de 1993), posterior a la determinación especializada de la necesidad y la conveniencia del proyecto, se procede en segundo lugar al registro del proyecto en el banco de proyectos de la entidad, y a solicitar la reserva presupuestal para asegurar la existencia de los recursos al momento de hacer efectiva la voluntad de la administración pública de querer celebrar el contrato; esta etapa se perfecciona con la expedición, por parte de la dependencia encargada del manejo presupuestal, del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal (Art. 25 num. 6 Ley 80 de 1993), una vez autorizado el registro de disponibilidad presupuestal, se deberá, y con una anterioridad de diez (10) a veinte (20) días, realizar hasta tres (3) publicaciones de acuerdo a la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en diarios de amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad (Art. 30 num. 3 Ley 80 de 1993), e igualmente se deberán hacer las respectivas publicaciones en Web de los proyectos de pliegos de condiciones con el propósito de permitir la formulación por parte de la ciudadanía de las observaciones pertinentes, (Art. 1. D 2170 de 2002) realizado el paso anterior, el jefe o representante legal de la entidad estatal, ordenará la apertura de la licitación por medio de acto administrativo motivado (Art. 30 num. 1 Ley 80 de 1993), y procederá a la publicación en Web de los pliegos de condiciones definitivos (Art. 2 D. 2170 de 2002); una vez en firme el acto administrativo, dentro de los tres (3) días hábiles al inicio del plazo para la presentación de propuestas, se puede solicitar, por parte de cualquiera de las

personas que retiraron los pliegos de condiciones, una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los mencionados documentos (Art. 30 num. 4 Ley 80 de 1993). Las propuestas deberán ser entregadas dentro del plazo legal otorgado para ello (Art. 30 num. 5 Ley 80 de 1993), habiéndose cerrado la licitación, se procede a la apertura de la urnas en las cuales se depositaron las propuestas, estas son objeto de revisión y de foliado por parte de los funcionarios encargados de realizar el proceso de licitación, a esta diligencia pueden asistir los proponentes, los veedores ciudadanos y en general todo aquel que desee participar de dicha diligencia que es de carácter pública. Se continúa con la determinación de los comités de evaluación, los cuales dentro de un término perentorio deberán rendir sus respectivos informes, (jurídicos, económicos y técnicos); una vez realizadas las evaluaciones de las propuestas, se procede a correr traslado a los proponentes por el término de cinco (5) días, para que se pronuncien respecto de las evaluaciones y formulen las objeciones u observaciones del caso. (Art. 30 num. 8 Ley 80 de 1993), vencido este término se procederá con la adjudicación del contrato, dicha adjudicación se hará a través de acto administrativo debidamente motivado, e igualmente en el mismo acto se dará respuesta a las objeciones presentadas por los proponentes en los términos del artículo 30 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, una vez en firme el acto administrativo por medio del cual se adjudica el contrato, este es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. (Art. 30 num. 11 Ley 80 de 1993).

2.2.3.2 Proceso de Selección en caso de contratación directa. La contratación directa solo se puede llevar a cabo en los casos expresamente señalados en la ley 80 de 1993 y están ceñidas a los dispuesto en el Decreto 855 de 1994 y el Decreto 2170 de 2002.

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 24 de la ley 80 de 1993, se puede afirmar que para efectos del Contrato de Obra se puede contratar directamente en los siguientes casos:

- Menor cuantía
- Urgencia Manifiesta
- Declaratoria de desierto de la licitación o concurso
- Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones o términos de referencia o, en general cuando falte voluntad de participación.

A continuación describiremos el procedimiento de acuerdo a lo consagrado en las normas que regulan el tema de la selección del contratista en los procesos de contratación directa.

Al igual que en el proceso de licitación pública, la contratación directa está sustentada en el mismo principio, el cual es la satisfacción de un interés público, por ello el sustento de la apertura del proceso de contratación directa, debe ser una necesidad de carácter público a satisfacer, y por ello una vez detectada esta necesidad, se debe proceder a realizar el respectivo estudio de conveniencia y oportunidad (Art. 25 num. 12 Ley 80 de 1993), una vez determinada la conveniencia del contrato a ejecutar, se procede con la publicación de los proyectos de los términos de referencia por un término de cinco (5) días calendario, con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a estos documentos (Art. 1 Decreto 2170 de 2002).

Aunque no está regulado expresamente, por analogía y práctica general, se da apertura del proceso de selección de contratación directa a través de acto administrativo debidamente motivado (Art. 30 Ley 80 de 1993 numeral 1). Una vez en firme el acto administrativo por medio del cual se da apertura al proceso de selección de contratista para contratación directa, se procede nuevamente con la publicación en página Web (cuando la entidad cuente con el soporte tecnológico necesario), esta vez de los términos de referencia definitivos. (Art. 2 inciso

segundo, Decreto 2170 de 2002). Una vez abierto formalmente el proceso de selección, se continúa con una etapa de inscripciones, durante el término consagrado en los respectivos términos de referencia, cuando el número de interesados en participar sea superior a diez (10), la entidad en audiencia pública podrá realizar un sorteo para escoger un número no inferior a este. De todo lo anterior se deberá dejar constancia en la página Web de la entidad. (Art. 11 num. 3 Decreto 2170 de 2002).

Cuando el proceso de contratación directa se realiza por la declaratoria de desierta de la licitación o concurso, porque no se presentó oferta alguna o ninguna oferta se ajustó al pliego de condiciones o términos de referencia o en general porque faltó voluntad de participación, la entidad estatal, si persiste la necesidad de contratar, deberá adelantar un proceso de contratación directa conforme a las siguientes reglas:

1. La convocatoria será pública y el pliego de condiciones o términos de referencia definitivos se publicarán en la forma prevista en el artículo segundo del presente decreto.
2. No se modificarán los elementos esenciales de los pliegos de condiciones o términos de referencia utilizados en el proceso de licitación o concurso público.
3. La adjudicación del proceso de selección a que se refiere el presente artículo se hará en todos los casos mediante audiencia pública.

Parágrafo 1: Producida la declaratoria de desierta de una licitación o concurso, no se podrá contratar directamente con aquellas sociedades o personas naturales que hubieren presentado ofertas que la entidad hubiere encontrado artificialmente bajas. (Artículo 16 Decreto 2170 de 2002).

Cuando se contrate directamente en virtud de la figura de la urgencia manifiesta, ésta se deberá declarar por medio de acto administrativo motivado, la cual se presenta cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. (Artículo 42, Ley 80 de 1993).

Hasta aquí la regulación expresa del Decreto 885 de 1994 y el Decreto 2170 de 2002, del procedimiento en caso de contratación directa; pero por analogía y práctica general, es permitido pensar que los pasos siguientes son la recepción de propuestas, la evaluación de estas y la adjudicación del contrato. Igualmente los participantes en el proceso de selección de contratación directa tienen derecho a que sus dudas sean aclaradas, a controvertir los informes, las decisiones que se tomen y a ser notificados de las mismas. (Art. 24 num. 2 Ley 80 de 1993)

2.2.4 Indicadores y hallazgos. A continuación describiremos cada uno de los indicadores y seguidamente un resumen general de la respuesta al mismo. Cuando el indicador se ajuste tanto a los procesos de licitación como de contratación directa el resumen general será integral, pero cuando esto no sea posible discriminaremos el resumen por cada clase de proceso de selección de contratistas.

2.2.4.1 Indicadores generales.

- a. ¿Cuántos procesos licitatorios se llevaron a cabo en el municipio de Bucaramanga, durante el año 2003 con respecto a Contratos de Obra Actividad 01, de las Especialidades 04 y 08 consagrados en el Registro Único de Proponentes?.

Año 2003: 11 Licitaciones Públicas por valor de \$ 12.731.434.924

Fuente: Secretaría de Infraestructura Municipal.

- b. ¿Cuántos procesos de contratación directa se llevaron a cabo en el municipio de Bucaramanga, durante el año 2003 con respecto a Contratos de Obra de la Actividad 01, Construcción, de las Especialidades 04 y 08 consagrados en el Registro Único de Proponentes?.

Año 2003: 20 Procesos de Contratación Directa por valor de \$1.814.532.159

Fuente: Secretaría de Infraestructura Municipal.

- c. ¿Cuántos procesos inferiores al 10% de la menor cuantía (\$19.950.000) se llevaron a cabo en la Secretaría de Infraestructura del municipio de Bucaramanga, durante el año 2003?.

Año 2003: 714 Contratos de obra pública y órdenes de Trabajo. Más 90 contratos de adición, para un total de 804 Contratos, sumados son \$ 8.983.141.000

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal. Oficina de Presupuesto.

2.2.4.2 Indicadores específicos en cuanto a la elaboración de los pliegos de condiciones, términos de referencia y entrega de propuestas.

- a. ¿El respectivo proceso se encontraba inscrito en el banco de proyectos de la Alcaldía de Bucaramanga?

En lo procesos de selección revisados, se encontró que los respectivos proyectos estaban registrados en el Banco de Proyectos de la Alcaldía de Bucaramanga.

- b. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia se hicieron los respectivos estudios de conveniencia y oportunidad?

De los estudios de conveniencia y oportunidad se resalta que estos se encuentran debidamente anexados al proceso de licitación, fueron expedidos en la fechas correspondientes, es decir con anterioridad a la apertura de los procesos de licitación o de contratación directa.

No obstante encontrarse el documento en el expediente, se halló que los estudios de conveniencia y oportunidad están incompletos, les falta profundidad en cada uno de los ítems, prueba de la improvisación en la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad; son los constantes contratos adicionales que se tienen que firmar para poder concluir exitosamente el objeto contratado.

También encontramos que en los estudios de conveniencia y oportunidad de los procesos de contratación hechos por fases, no se expone la razón por la cual la administración opta por este sistema para la ejecución del objeto contractual.

- c. ¿Se envió comunicación de la apertura del proceso de Licitación a la Cámara de Comercio de Bucaramanga?

Dentro de los expedientes en los cuales reposaban las licitaciones celebradas en el año 2003, no figuran los respectivos oficios que se deben enviar a la cámara de comercio informando de la apertura del respectivo proceso de licitación.

- d. ¿Fueron publicados en la página Web de la Alcaldía de Bucaramanga, los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia, en los casos de licitación pública y de contratación directa por el término mínimo de diez (10) y cinco (5) días respectivamente, con anterioridad a la apertura del proceso de selección correspondiente?

En los expedientes del 2003 no se halló constancia de la respectiva publicación, no obstante no se encuentra reclamo alguno por parte de algún proponente o veedor ciudadano en este sentido; e igualmente se resalta que a

los procesos de selección se presentaban numerosos proponentes; por tanto esto es clara muestra de que efectivamente el proceso de selección tuvo suficiente difusión.

- e. ¿Se hicieron las publicaciones en los diarios de amplia circulación en la jurisdicción del Municipio de Bucaramanga?

Reposan en los expedientes las publicaciones únicas hechas en el diario Vanguardia Liberal. Aunque en mi concepto la norma exige más de una (1) publicación, también considero que el fin de la norma es permitir la masiva participación, y esta masiva participación se presentó, pues unida a la publicidad de prensa está la publicidad en Web; por tanto se concluye que una (1) sola publicación no vulnera la norma contractual.

- f. ¿Durante los términos de publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia; se recibieron observaciones?

Las pocas observaciones que se recibieron fueron hechas por los futuros proponentes que en muchos casos pretendían que se cambiasen ciertas condiciones de los pliegos de condiciones o términos de referencia que le eran adversos. Se resalta la ausencia de los veedores ciudadanos, los prepliegos o proyectos de pliegos de condiciones y términos de referencia se convertían en los pliegos de condiciones o términos de referencia sin ningún cambio sustancial en el contenido de los mismos.

Así pues se concluye que respecto a este sector de contratación, como lo es el Contrato de Obra Pública, se encuentra que los veedores ciudadanos brillan por su ausencia.

Este aspecto es entendible dada la complejidad del proceso de selección de los contratistas, ya que para hacer un control medianamente efectivo, los veedores deben tener unos conocimientos básicos en contratación estatal, y es conocido que por lo general los veedores ciudadanos, son personas muy

voluntariosas pero que lamentablemente carecen de los conocimientos necesarios para hacer un control ciudadano efectivo.

- g. ¿En los procesos de selección hubo intervención de veedores ciudadanos?

Como tal no se registraron veedores ciudadanos, tan solo en algunas audiencias de aclaración de pliegos, hizo presencia la Sociedad Santandereana de Ingenieros, pero no se encontraron críticas o aportes profundos al proceso de elaboración y evaluación de las propuestas, sino más bien una labor de acompañamiento.

- h. ¿El acto administrativo por medio del cual se dio apertura al proceso de selección de contratista, fue motivado debidamente?

Se encontró que en este aspecto la Secretaría de Infraestructura expide los actos administrativos ajustados a la norma, son actos debidamente motivados.

- i. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia definitivos, se consignaron reglas objetivas, justas y claras que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole?

Por lo general los pliegos de condiciones y los términos de referencia, fueron claros, ya que dentro de los anexos de los mismos, se incluía el presupuesto de obra, no obstante en un proceso de selección se presentó que los porcentajes de A.I.U. (Administración, Imprevistos y Utilidad) del anexo del presupuesto de obra tenían un porcentaje predeterminado, lo cual creaba confusión, pero esta confusión fue despejada mediante una adenda.

Prueba de la claridad de los pliegos es que en todos los procesos de selección evaluados el porcentaje de proponentes que llegó a la fase final fue superior al 90%.

- j. ¿Se describió claramente el proyecto?

La descripción del proyecto siempre fue clara, aunque se sugiere que se haga con mayor profundidad, pues evidentemente el hecho que se tengan que hacer contratos adicionales, demuestra que aun hace falta mejorar este aspecto.

k. ¿Se limitó la participación en el proceso de selección del contratista?

En general no se limitó la participación de las sociedades y personas naturales, no obstante más adelante expondremos el único caso grave de restricción de la participación en el proceso de selección. Igualmente se resalta que en algunos procesos de contratación directa se limitó la participación a través del sorteo de los oferentes, pero ello se hizo por aprobación del artículo 11 numeral 3 inciso segundo del Decreto 2170 de 2002.

l. ¿Se incluyeron exigencias de imposible cumplimiento?

No, por el contrario se resalta la amplitud de los pliegos de condiciones y términos de referencia, prueba de ello es la concurrencia masiva de proponentes a los diversos procesos de selección.

m. Se solicitó análisis de A.I.U. (Administración, Imprevistos y Utilidades).

No, encontramos que al hacer los análisis de costos, se exigía que se incluyera el costo del A.I.U., pero no se exigía detalles de los valores que componía este ítem, y mucho menos de donde se generaban estas cifras.

n. ¿Se determinó el presupuesto oficial?

Si, se determinó el presupuesto oficial de todas y cada una de las obras.

o. ¿Se determinó el plazo de las obras?

Si, se determinaron los plazos de la ejecución de todas y las obras.

p. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia se consignaron las características técnicas de las obras requeridas por la Alcaldía de Bucaramanga?

Si, en los pliegos se incluía un anexo con los presupuestos de obra, los cuales detallaban los materiales a utilizar en la respectiva obra, y dentro de este anexo se incluía las características técnicas de las obras. Pero no siempre esta planeación fue adecuada, sobre este aspecto profundizaremos más adelante.

q. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia, se consagró la constitución de garantía única de cumplimiento? ¿Cubrió los siguientes riesgos?

- Buen manejo y correcta inversión del anticipo.
- Cumplimiento.
- Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales del personal a cargo del contratista.
- Responsabilidad Civil extracontractual.
- Estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio y correcto funcionamiento de los equipos.

Se resalta que en todos los procesos se exigía la constitución de las respectivas pólizas de seguros para cubrir cualquier riesgo.

r. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia se consignaron los criterios de desempate?

No, debido a que se adjudicaba con base al precio, y este se determinaba utilizando la regla de Media Geométrica, y dado que en el precio se incluía hasta los centavos, la presentación de una cifra similar por parte de dos proponentes era casi imposible.

s. ¿Se consignaron expresamente los eventos en los cuales las propuestas serían descartadas?

Si, se resalta que en estos eventos son muy estrictos, llama la atención la causal de rechazo por errores matemáticos y mecanográficos, es decir cualquier inconsistencia entre los precios unitarios y el valor general de la propuesta eran causal de exclusión de la propuesta.

Esta causal de rechazo es importante, sobretodo cuando la selección del contratista al final se hace con la valoración del precio más cercano a la media geométrica; y permitir cambios aritméticos puede generar un cambio en el valor de la propuesta y generarse por ende una clara violación del principio de transparencia y selección objetiva.

- t. ¿Se incluyeron causales en las cuales se declarará desierto la licitación o proceso de contratación directa?

No se incluyeron causales expresas, aunque si se consagró que la administración se reservaría el derecho declarar desierto el proceso de selección.

- u. ¿En caso de única propuesta se consagró puntaje mínimo para tener como válida la propuesta presentada?

No se consagró el puntaje mínimo.

- v. ¿Se otorgó puntaje por visita, debidamente certificada, a la obra objeto del proceso de selección?

En los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos contractuales objeto del presente estudio, no se consagró puntaje por visita al lugar de la obra.

- w. ¿Fue igual la capacidad de contratación residual al presupuesto de la licitación o contratación directa?

Con este indicador buscábamos conocer si se solicitó una capacidad residual de contratación demasiada alta como medio para limitar la participación en el

proceso de selección a muchas sociedades y personas naturales que no cumplieren con esta capacidad de contratación tan alta. Pero al contrario se encontró que los pliegos y términos exigían una capacidad residual igual al presupuesto de la contratación, facilitando con ello que más sociedades y personas naturales pudiesen concurrir al proceso de selección.

- x. ¿Se indicó una experiencia en la realización de objetos similares a los del proceso de selección, inferior a 5 años?

Con este indicador se pretendía determinar si la administración a través de la exigencia de una experiencia limitada en el tiempo, favorecía a sociedades o personas naturales que hubiesen ejecutado contratos dentro de los últimos cinco (5) años. Pero se resalta la amplitud de este término, el cual en todos los procesos de selección objeto de la muestra realizada superaron un plazo de diez (10) años.

- y. ¿En cuanto a la maquinaria, se otorgó el mismo puntaje, sin importar si la maquinaria era propia, alquilada o dada en leasing?

No. Se encontró que los pliegos de condiciones y términos de referencia de los procesos de selección de contratistas, se consignó expresamente que los contratistas se comprometen a tener la maquinaria necesaria para la ejecución del objeto contractual.

- z. ¿Se consagró como causal de rechazo, que la propuesta tuviese un plazo inferior al estipulado en los pliegos de condiciones o términos de referencia?

Si, en todos los procesos contractuales objeto de la muestra, se encontró que la propuesta que incluyese un plazo inferior al estipulado sería rechazada. Considero que este factor, pertenece a las facultades de la administración para regular sus procesos de selección de contratistas. Que se acepte o no el menor plazo como causal de rechazo, no genera violación de los principios de contratación, siempre y cuando todos los proponentes tengan las mismas

posibilidades proponer el plazo que consideren ajustado al respectivo objeto contractual y además que este aspecto se encuentre regulado claramente en los pliegos de condiciones o términos de referencia.

aa. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia se consignaron los factores de escogencia de la oferta y la ponderación matemática precisa, concreta y detallada de los mismos?

Si, en todos los procesos objeto de la presente muestra, se resalta la claridad de la selección de los contratistas a través de la fórmula de la media geométrica. Se consagró con claridad la fórmula matemática para asignarles puntajes a los demás proponentes.

bb. ¿Se otorgó el mismo puntaje a aquellos proponentes que presentaron un plazo igual o mayor al estipulado en los pliegos de condiciones o términos de referencia?

No. Tan solo se exigía que el plazo fuese igual o superior al consagrado en los pliegos de condiciones o términos de referencia, si se consagraba un plazo inferior la propuesta sería rechazada.

cc. ¿Se limitó el porcentaje mínimo de precio a presentar en las respectivas propuestas?

Por lo general se impuso como porcentaje mínimo de la propuesta respecto del presupuesto oficial, un noventa por ciento (90%). Si este era inferior la propuesta sería rechazada.

dd. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia se consignaron la fecha y hora límite para la presentación de las propuestas u ofertas?

Si se consignaron las fechas y hora límites para la presentación de las propuestas.

ee. ¿En los pliegos de condiciones o términos de referencia se incluyó la minuta del contrato?

No. En los procesos de selección celebrado en el año 2003, se incluyeron unos puntos generales del contrato, pero haciendo la comparación entre el contrato que finalmente se firmó y estos puntos generales, no se incluyeron muchas de las cláusulas que si hacían parte del contrato que a la postre se firmó.

ff. ¿Cuántos días se otorgaron en cada proceso de selección de contratistas para el respectivo proceso de preinscripción?

Este indicador aplica para los procesos de contratación directa, en los cuales en virtud del Decreto 2170 de 2002 se puede hacer una selección de las sociedades o personas naturales que pueden presentar propuestas, cuando el número de inscritos es superior a diez (10), y se seleccionará un número mínimo de diez (10) posibles proponentes.

Al respecto se encontró que en los procesos de contratación directa objeto de la muestra, se daban dos (2) días para la preinscripción de los interesados en proponer.

Posteriormente se procedía a la selección de los posibles oferentes a través del sistema de balotas, este sistema es un software que aleatoriamente selecciona las sociedades o personas naturales que podrán presentar propuestas.

Aunque el término es muy corto, se resalta la gran afluencia de inscritos, que en diversas ocasiones superó los cien (100) interesados en proponer, entonces se concluye que a pesar de lo corto del periodo de inscripción, este término no fue obstáculo para que decenas de sociedades y personas naturales interesadas en proponer se inscribieran.

gg. ¿Se permitió la compra de los pliegos de condiciones y términos de referencia hasta el día de cierre de la licitación o proceso de contratación directa?

No. Se limitó la compra de los pliegos de condiciones hasta unos días antes del cierre de la licitación.

hh. ¿Se realizaron adendas a los pliegos de condiciones o términos de referencia dentro de los cinco (5) días antes de al cierre de la licitación o tres (3) antes del cierre del proceso de contratación directa?

No. A través de este ítem se pretendía encontrar cambios abruptos en las exigencias en los procesos de selección de contratistas, los cuales a través de adendas incluyen o retiran exigencias de difícil cumplimiento. En el primer caso se pueden incluir exigencias que por su complejidad no permiten la participación de muchos proponentes, e igualmente en el segundo evento ocurre que en los pliegos de condiciones o términos de referencia se incluyen condiciones de difícil cumplimiento, las cuales limitan la participación de muchos proponentes que al hacer una observación general saben que en el tiempo otorgado para presentar las propuestas no lo podrán hacer, pero no obstante se presenta que faltando uno (1) ó dos (2) días para cerrarse la licitación o proceso de contratación directa se elimina aquella o aquellas condiciones de difícil cumplimiento. Haciéndolo de esta forma, las sociedades o empresas que en principio descartaron trabajar en la construcción de la propuesta, verán que con los cambios introducidos sí pueden proponer, pero ya el tiempo no les alcanza para construir la propuesta y por tanto serán muchas las sociedades o personas naturales que no podrán presentar propuestas.

ii. ¿Se levantó acta de apertura de las propuestas?

En todos los procesos de selección que fueron objeto de la muestra, se levantó un acta al momento de la apertura de las propuestas, allí se incluyeron los nombres de los proponentes, el número de folios que componen la propuesta así como el precio de la propuesta. Al final se daba la oportunidad de presentar observaciones.

2.2.4.3 Indicadores específicos de la evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato.

a) ¿Cada uno de los comités evaluadores, fueron plurales o singulares?

Los comités evaluadores fueron singulares en la mayoría de los procesos de selección que fueron objeto de estudio.

b) ¿La capacidad jurídica fue objeto de evaluación o de verificación?

Fueron objeto de verificación.

c) ¿Las condiciones de experiencia fueron objeto de evaluación o de verificación?

Fueron objeto de verificación.

d) ¿La capacidad administrativa, operacional y administrativa fue objeto de evaluación o de verificación?

Fueron objeto de verificación.

e) ¿Se rechazaron propuestas por no anexar documentación no esencial?

Si, en este punto los pliegos de condiciones y términos de referencia fueron bastante estrictos. Al analizar las causales de rechazo podremos profundizar sobre este tema.

f) ¿El precio de la propuesta seleccionada está en el rango de 95% y el 100% del valor del presupuesto?

Si, con la utilización de la media geométrica se encuentra que todas las propuestas ganadoras de los respectivos procesos de selección se encontraban en este rango.

g) ¿En los procesos de selección se celebró audiencia pública de adjudicación?

No hay actas de audiencias de adjudicación en audiencia pública. Siempre se realizó a través de Acto Administrativo debidamente motivado.

h) ¿En los procesos de selección se dio respuesta coherente con lo expresado en las objeciones hechas por los demás proponentes no seleccionados?

Fueron muy pocas las ocasiones en las cuales los proponentes hicieron objeciones a los informes de evaluación. Las objeciones que se realizaron, se hicieron por parte de aquellas sociedades que fueron excluidas del proceso de selección. No obstante dentro de las respuestas se observa que estas son completas y bien elaboradas.

i) ¿Se hicieron las publicaciones en página Web de:

- Las observaciones y sugerencias a los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia durante el término previsto en el artículo 1 del decreto 2170 de 2002.
- Los actos administrativos que dieron apertura al proceso de selección, a partir de la fecha de su expedición y hasta la fecha de presentación de las propuestas
- Los pliegos de condiciones y términos de referencia definitivos.
- El acta de la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones o términos de referencia y los documentos relacionados con las preguntas formuladas por los oferentes dentro del plazo de contratación sobre el contenido y alcance de los pliegos de condiciones o términos de referencia.
- La comunicación de respuesta enviada a todas las personas que retiraron pliegos de condiciones o términos de referencia.
- El informe de evaluación durante el mismo término previsto en el artículo 30 numeral 8 de la ley 80 de 1993.

Respecto del año 2003, no se halló acta o certificación alguna que de fe de las publicaciones en la página Web del municipio de Bucaramanga, pero en los

respectivos procesos no se encuentran constancias o comunicaciones de alguna índole donde se diga que no se hicieron las respectivas publicaciones.

j) ¿Se corrió traslado a los demás proponentes de los informes de evaluación de las propuestas?

Si, se corrió traslado de los informes de evaluación. No existen constancias o documentos que señalen lo contrario.

k) De los procesos de selección estudiados, ¿en qué porcentaje se adjudicaron los contratos?

Los contratos objeto de la presente muestra fueron adjudicados en un porcentaje igual al 100%.

l) ¿Se guardó toda la información de los procesos de selección contenidas en los documentos electrónicos que fueron producidas por medio de ayuda de herramientas tecnológicas durante el año 2003?

De acuerdo a lo investigado en la Secretaría de Infraestructura, no se guarda la información que se publica en la página Web del Municipio. www.bucaramanga.gov.co

2.2.5 Análisis de los hallazgos más importantes.

2.2.5.1 Licitaciones públicas.

1. LP-INF-003-03

Contrato de Obra Pública No 039

Objeto: Construcción Concentración Escolar Comuneros Fase I

Valor: \$ 786.996.540

Adjudicatario: Luis Alberto Beltrán Becerra

En este proceso licitatorio encontramos que hubo errores en la planeación, pues dentro del expediente de contratación figura un Contrato Adicional por un valor de

\$ Trescientos Noventa y Dos Millones Cuatrocientos Diez Mil Doscientos Cincuenta y Tres Pesos (\$ 392.410.253). En mi concepto es grave que se presente esta falla de planeación, más adelante desarrollaremos este tema cuando tratemos los estudios de conveniencia y oportunidad.

Las prorrogas contractuales no hacen parte del objeto de la presente monografía, pues esta clase de adiciones pertenecen a la etapa contractual, pero si considero que en determinado momento una falla en el presupuesto de la obra cuya consecuencia puede ser un desequilibrio en la selección del proponente.

Este desequilibrio se puede presentar porque un presupuesto de obra más bajo, puede permitir que una sociedad o persona natural que no tenga la capacidad residual de contratación pueda celebrar un contrato con la administración, con la seguridad que posteriormente se va adicionar el valor del contrato, como este caso, en un cincuenta por ciento (50%). También estas adiciones presupuestales podrían convertirse en fuga de recursos para la administración, pues son contratos hechos sin cumplir muchos requisitos.

No tenemos suficientes bases para afirmar que en este proceso se halla presentado lo que en el párrafo anterior acabamos de escribir, por ello las conjeturas hechas son generales y no necesariamente tienen que ver con el proceso de selección objeto de estudio.

Conclusión: En cuanto a la pregunta de investigación, no se halló prueba alguna de la vulneración de los principios de transparencia y selección objetiva.

2. LP-INF-007-03

Contrato de Obra Pública No 117

Objeto: Recuperación de la Malla vial del Municipio de Bucaramanga en los sectores que indique la Secretaría de Infraestructura.

Valor: \$ 2.491.384.146

Adjudicatario: Unión Temporal Bucaramanga.

En el presente proceso de licitación se presentaron varios hallazgos, a continuación procederé a describirlos.

1. Considero que el objeto del contrato es muy amplio, si observamos el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, en él se dice que existe un 80% de las vías de la ciudad que presentan serios daños estructurales y que por tanto deben ser objeto de reparación; pero dentro del expediente no se hizo mención de sectores, direcciones, clases de vías a reparar o como se iban a ejecutar las obras. Considero que existe un serio error de planeación.

En mi concepto esta clase objetos contractuales tan amplios facilitan la politiquería; pues como se puede observar en el propio objeto del contrato, los trabajos aún no estaban determinados, y se supedita a lo que ordene la Secretaría de Infraestructura una vez firmado el respectivo contrato. Este contrato fue adjudicado el 9 de octubre de 2003, bajo la resolución número 445. Recordemos que es precisamente en el año 2003, exactamente el 26 mes de octubre, cuando se celebra las elecciones de alcaldes en Colombia, y el calendario de nuestra ciudad coincide con esta fecha. Y que mejor para una campaña política, tener un presupuesto de casi Dos Mil Quinientos Millones de Pesos (\$2.500.000.000) para pavimentar diversos sectores de Bucaramanga. Y como dentro de los estudios no se indica como se va a recuperar la malla vial, con cargo a este contrato se podrían tapar un par de huecos o la pavimentación de una calle entera, etc.

2. En segundo lugar encontramos que en el presente contrato se limitó la participación abierta de sociedades o personas naturales, pues el pago del 40.3% del contrato es decir el equivalente a Mil Catorce Millones Novecientos Sesenta y Cinco Mil Pesos (\$ 1.014.965.000), fue en especie, con un lote en la zona

industrial del Café Madrid. Este hecho limita la participación porque prácticamente aseguraron que solo las sociedades que tuviesen interés en el lote en mención, se presentaran a proponer. Prueba de lo anterior es que solo presentaron propuestas dos (2) sociedades.

A lo anterior sumemos el hecho que el contrato no fue elevado a escritura pública tal y como lo exige la Ley 80 de 1993 en su artículo 39, que consagra este procedimiento como excepción, cuando el contrato implique mutación del dominio; igualmente sería interesante analizar si dentro de la autorización para contratar otorgada por el Concejo Municipal al Alcalde Municipal y delegadas por este al Secretario de Infraestructura, estaba el pago de los contratos con un bien inmueble del Municipio; igualmente se deja la inquietud si este lote no debió haberse vendido por medio de subasta; y por último dónde están los estudios de conveniencia que sustentan la enajenación del lote en mención.

Conclusión: Al limitar la participación de sociedades y personas naturales, se concluye que el proceso no fue ajustado al principio de transparencia y selección objetiva consagrado en la Ley 80 de 1993. Aunque el procedimiento en general se realizó de acuerdo a la ley, concluyo que no se ajusta a los principios objeto de la presente investigación porque inició con un grave vicio de forma que no permitió la participación de diversos proponentes.

3. LP-INF-008-03

Contrato de Obra Pública No 192

Objeto: Acabados del Centro Administrativo Municipal Fase I

Valor: \$ 2.966.846.620

Adjudicatario: consorcio BB.

En cuanto al término Fase I que se encuentra en el objeto contractual, se debe precisar que éste es utilizado como nombre propio y no como adjetivo, es decir

que para determinar que el objeto de contratación fue dividido se debe prestar atención al término acabados.

Los hallazgos en este proceso de selección son los siguientes.

1. En el estudio de conveniencia y oportunidad no se explica la razón por la cual el objeto contractual se divide en fases.

2. La propuesta ganadora, es decir la presentada por el Consorcio BB, debió haber sido rechazada porque se hallaba incurso en una de las causales de rechazo que expresamente consagraban los pliegos.

La causal en mención expresaba que la propuesta que superara en un 27% el porcentaje del A.I.U., sería rechazada, como se puede observar en la copia del contrato de obra pública número 192 de 2003 la cual se anexará a la presente monografía, el A.I.U., corresponde a un porcentaje del 31%. Lo cual en términos monetarios corresponde a Ciento Dieciocho Millones Seiscientos Setenta y Tres Mil Ochocientos Sesenta y Cuatro Pesos (\$118.673.864)

Conclusión: En el proceso en mención el principio de selección objetiva fue vulnerado abiertamente por permitir que una propuesta que debió haber sido rechazada fuese aceptada, y que resultase la propuesta, ganadora de la licitación. Se resalta que aceptar una propuesta que debió haber sido objeto de rechazo, aunque no gane la licitación, igualmente vulnera el principio de selección objetiva porque una propuesta más o una propuesta menos varía ostensiblemente el resultado de la media geométrica.

2.2.5.2 Contratación directa

1. CDI-INF-009-03

Contrato de Obra Pública No 078

Objeto: Construcción Parque Montereondo

Valor: \$ 94.146.370

Adjudicatario: Arq. Ethel Adriana Pérez Quiroga

Conclusión: No hubo hallazgo que determinara la trasgresión de los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

2. CDI-INF-019-03

Contrato de Obra Pública No 198

Objeto: Demolición y construcción de cerramiento costado occidental Colegio INEM

Valor: \$ 49.239.043

Adjudicatario: Consorcio Sergio Camargo.

Conclusión: No hubo hallazgo que determinara la trasgresión de los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

3. CDI-INF-024-03

Contrato de Obra Pública No 153

Objeto: Construcción Salón Múltiple Tejar Norte 1

Valor: \$ 56.898.966

Adjudicatario: Proyectos de Servicios de Arquitectura e Ingeniería PS Ltda.

Conclusión: No hubo hallazgo que determinara la trasgresión de los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

4. CDI-INF-026-03

Contrato de Obra Pública No 159

Objeto: Terminación acabados, instalaciones eléctricas, hidráulicas, sanitarias del Colegio El Porvenir.

Valor: \$ 118.913.854

Adjudicatario: Carlos Alberto Gualdrón Palacios.

En este proceso se halló falta de planeación, pues posteriormente el contrato fue adicionado por Cincuenta y Nueve Millones Cuatrocientos Doce Mil Quinientos Cuarenta y Dos Pesos (\$59.412.542), porque se determinó que se necesitaba el cerramiento. Llama la atención que no se hubiese planeado que un Colegio necesita cerramiento, y lo segundo que llama poderosamente la atención es que el contrato de cerramiento del colegio fuese igual al 49.962% del primer contrato, es decir estuvo Cuarenta y Cuatro Mil Pesos \$ (44.385) por debajo del tope de los contratos adicionales, que para este contrato sería de Cincuenta y Nueve Millones Cuatrocientos Cincuenta y Seis Mil Novecientos Veintisiete (\$ 59.456.927).

Conclusión: Al realizarse el objeto contractual por fases considero que hubo vulneración del principio de transparencia porque debió haberse ejecutado a través de Licitación Pública sin fragmentar el objeto contractual, pero no obstante en cuanto al principio de selección objetiva no se observa ningún hallazgo que determine si efectivamente hubo vulneración del mismo.

5. CDI-INF-025-03

Contrato de Obra Pública No 165

Objeto: Construcción Salón Comunal Barrio Rincón de la Paz

Valor: \$ 56.898.966

Adjudicatario: Ing. Omar Amaya Amaya

Conclusión: No hubo hallazgo que determinara la trasgresión de los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

6. CDI-INF-016-03

Contrato de Obra Pública No 089

Objeto: Adecuación parqueaderos y zonas deportivas del parque San Pío Fase II

Valor: \$ 1873171.330

Adjudicatario: Veroco Ingeniería Ltda.

Encontramos inconsistencias entre el estudio de conveniencia y oportunidad y el objeto contractual. Dentro del Estudio se resalta la necesidad de procurar el mantenimiento e incremento de zonas verdes en el Municipio. Pero si observamos el objeto contractual, este consiste en la adecuación del parqueadero y zonas deportivas del parque San Pío fase II.

Personalmente recuerdo que hubo una gran polémica por la tala de decenas de árboles que a su vez eran refugio de diversas especies naturales.

Otro hallazgo que me llamó la atención fue el hecho que la sociedad que se hizo adjudicataria de la presente licitación, VEROCO Ingeniería Ltda., hacía parte del Consorcio VERMUG, que fue la sociedad que firmó el contrato 087 de 2002 por Trescientos Noventa y Cinco Millones Cuatrocientos Treinta Mil Doscientos Ochenta y Dos Pesos (\$ 395.430.282) que tenía por objeto la ejecución de la fase I del proyecto objeto de la presente muestra.

Se resalta que en el proceso de contratación directa de la fase II, la propuesta resultó ganadora entre 82 propuestas que resultaron hábiles.

Considero que debió haberse hecho a través de Licitación Pública, y que no se halla en el expediente explicación del por qué se ejecutó el proyecto por fases.

Conclusión: Se halla incongruencias entre el Estudio de Conveniencia y Oportunidad y el objeto contractual, e igualmente vulneración del principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, porque considero que debió realizarse Licitación Pública.

2.2.6 Profundización de los indicadores de investigación más importantes.

2.2.6.1 Estudios previos.

a. Introducción.

A continuación procederemos a resaltar algunos ítems importantes tanto de la etapa anterior a la apertura de los procesos licitatorios y de contratación directa, la construcción de los pliegos de condiciones o términos de referencia y su evaluación.

b. Estudios de Conveniencia y Oportunidad

En general en los procesos de selección de contratistas estudiados en el 2003, se encuentran errores en la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad, se utiliza un mismo formato, en el cual prima lo formal más que lo sustancial, es decir, mientras el estudio contenga la denominación expresa de los cinco (5) ítems, a saber, definición de la necesidad a satisfacer, la definición técnica, las condiciones del contrato (objeto, plazo, y lugar de ejecución), soporte técnico y económico del valor estimado del contrato y el análisis de los riesgos de la contratación. Para la administración será suficiente

Si observamos el contenido de los Estudios, estos enumeran muy juiciosamente cada uno de estos ítems, pero no lo desarrollan a profundidad. Los estudios técnicos no se anexan y tampoco se hace remisión a los mismos. Respecto de los estudios técnicos, estos en algunas oportunidades existen, porque por ejemplo en los pliegos se anexan las cantidades de obra, pero se debe tener en cuenta que como tal, los estudios de conveniencia y oportunidad son documentos integrales que deben contener todos estos análisis, se deben incluir los diseños, los planos, las cotizaciones y en general todas aquellas herramientas que se hallan utilizado para definir las condiciones contractuales.

En cuanto a la planeación se resaltan, los objetos contractuales ejecutados por fases. Dentro de las posibles explicaciones para que estos contratos se desarrollen de esta manera es la aparente falta de recursos, no obstante esta

explicación, no es conducente que se mantengan abiertas al mismo tiempo la ejecución de diversos objetos contractuales por fases, entre ellos encontramos los colegios Politécnico, Luis Carlos Galán, El Provenir, Café Madrid, José Celestino Mutis, Concentración Escolar Los Comuneros, La Recuperación del CAM Fase I, Las Obras del parque San Pío, La recuperación del espacio público en la Carrera 33, El Mantenimiento y Rehabilitación de la Vía Girón sector el puente el Bueno-Cenfer y El Sector Colegio La Salle puente El Bueno.

Son once (11) objetos contractuales ejecutados por fases que se estuvieron abiertos al mismo tiempo, once (11) obras a medias, que multiplicadas por tres (3) fases, son treinta y tres (33) procesos contractuales que le permiten a los futuros proponentes tener más oportunidad de contratar con el Municipio.

Es preferible ejecutar tres (3) ó cuatro (4) objetos contractuales por año, que mantener once (11) procesos abiertos pero inconclusos.

Otro argumento es que la contratación se centraliza y que no todas las sociedades y las personas naturales pueden acceder a contratar con el municipio, la forma de superar estos obstáculos están en la constitución de Consorcios y Uniones Temporales.

c. Publicidad del proceso.

Se encontró que a los procesos de selección se presentaron un número importante de sociedades y personas naturales como proponentes, que en ciertos procesos llegaron a superar los cincuenta (50). Por ello consideramos que la publicidad de los procesos de selección fue lo suficientemente amplia y a ello aportó evidentemente la publicación en página Web. Ésta página Web, [www.bucaramanga.gov./](http://www.bucaramanga.gov/), es una página bien elaborada, que pone a disposición de todos aquellos que lo deseen, la información de cada uno de los procesos. La única debilidad de las publicaciones en Web, es que no hay forma de certificar que

efectivamente las publicaciones se realizaron durante el tiempo que la norma exige.

d. Veedurías ciudadanas

Las veedurías ciudadanas tal y como son concebidas, como el conjunto de ciudadanos que con su presencia buscan proteger los intereses de la colectividad, y procurar la probidad de la administración, no se hicieron presentes en los procesos de selección objeto de estudio. Considero que esto se debe a la inexistencia de veedurías especializadas en el tema; pues la contratación de obras es compleja y por tanto, no puede ser objeto de control efectivo por veedurías que carezcan del conocimiento y herramientas suficientes para realizar una labor efectiva.

2.2.6.2 Pliegos de condiciones y términos de referencia.

a. Elaboración.

Los pliegos de condiciones y términos de referencia, ha permitido el confeccionamiento de propuestas claras e igualmente que muchas sociedades y contratistas tengan la oportunidad de concurrir al proceso de selección; salvo el caso de la licitación del pago en especie del 40.3% del valor del contrato, en todos los contratos la concurrencia ha sido masiva.

En los pliegos de condiciones y términos de referencia del 2003, se consagraron como requisito de verificación la experiencia, el aspecto jurídico que consiste en la entrega completa de los documentos de la propuesta. Estos dos ítems era el primer escaño que los proponentes debía superar para poder ser incluidos dentro de la lista de posibles elegibles, y junto con la oferta económica, de acuerdo con las reglas de los pliegos y términos, determinar la media geométrica, y por tanto el precio ofrecido más cercano, por exceso o defecto, a ésta media sería el ganador. Considero que no existe una línea de elaboración de pliegos de condiciones y términos de referencia. En algunos procesos la documentación que fue soporte de

los aspectos financieros a verificar no siempre fue exigida de igual forma es decir fue estricta y compleja para algunos procesos y laxa para otros. Igualmente considero que no se debió dejar como único factor de calificación y de adjudicación el precio; debió tenerse en cuenta la maquinaria, la experiencia y el factor financiero. E igualmente un análisis más profundo del A.I.U. (Administración, Imprevistos y Utilidad). Este aspecto lo trataremos más adelante.

b. Entrega de las propuestas

Las propuestas se entregan en un (1) solo sobre; una vez cerrada la licitación se procede a la apertura de los sobres, se levanta un acta, allí se consigna el nombre del proponente, el número de folios de la propuesta y el valor de la propuesta.

c. Calificación de los proponentes y sus propuestas.

Se halló que los comités de evaluación no son plurales, lo cual representa una debilidad, pues es claro que en conjunto se puede realizar un mejor trabajo que individualmente. Además respecto del personal que calificó las propuestas, se debe tener en cuenta que son funcionarios vinculados a la Alcaldía de Bucaramanga, que ejercen labores de interventoría, estudios previos a la contratación, otras labores inherentes a su cargo; por tanto no tienen la suficiente disponibilidad para dedicarle el tiempo suficiente a la evaluación de las propuestas, que en muchos casos superan las cincuenta (50).

Considero que un comité de evaluación individual es más vulnerable a la corrupción que un conjunto de personas. Sin que lo anterior quiera decir que en los procesos objeto de muestra en la presente investigación se hubiese presentado esta hipótesis.

Se encuentra que los documentos de evaluación son poco profundos, es decir, no explican ampliamente las razones por las cuales se consideró viable o no, una u otra propuesta. Algunos de estos documentos estaban sin firmar y otros sin fecha.

Sea el momento para decir que este hecho se repite en muchos documentos que integran diversos procesos de selección. Olvidan frecuentemente firmarlos y ponerle la fecha de creación.

d. Análisis del A.I.U. y costos de obra

Dentro de los contratos de obra, para realizar el presupuesto general de obra se hace en primer lugar la precisión de los materiales y en segundo lugar, se determinarán los costos de administración del proyecto, los posibles imprevistos y la utilidad esperada por el contratista; a este conjunto se le denomina (A.I.U).

En los procesos de selección de contratistas en el año 2003, se solicitó el porcentaje del A.I.U., pero no se solicitó la discriminación del mismo, así como tampoco se solicitó la explicación de cómo surgió cada uno de los ítems que conforman este A.I.U.

Considero que es de gran importancia profundizar en estos ítems toda vez que entre una propuesta y otra pueden existir diferencias, e igualmente esto demuestra la organización del proponente.

También considero importante que en el factor precio se valore los costos de obra en contraposición con el A.I.U., pues puede ser que en montos globales las propuestas sean similares, pero discriminados, habrá propuestas que consagran un A.I.U. más alto o más bajo, y unos costos de obra igualmente más bajo y más alto.

Veamos la diferencia con el siguiente ejemplo.

Cuadro 1. Ejemplo A.I.U.

Propuesta A		Propuesta B	
Total valor propuesta:	\$ 6.006.000.000	Total valor propuesta:	\$ 6.100.000.000
Costo de Obra:	\$ 4.550.000.000	Costo de Obra:	\$ 5.000.000.000
Total A.I.U: (32%)	\$1.456.000.000	Total A.I.U: (22%)	\$1.100.000.000
Administración: 16%		Administración: 14%	
Imprevistos: 3%		Imprevistos: 1%	
Utilidad: 13%		Utilidad: 7%	

Si observamos aparentemente la propuesta A ofrece un mejor precio a la administración, pero en comparación con la propuesta B, esta última ofrece un costo de obra superior de Cuatrocientos Cincuenta Millones de Pesos (\$450.000.000), lo que se traduce en que la propuesta B presenta unos materiales de mejor calidad que los que presenta la propuesta A. Tengamos presente que para hacer el respectivo presupuesto general de obra, en primer lugar se consagra el presupuesto de obra y posteriormente los costos de administración, imprevistos y utilidad, esto se denomina A.I.U.

Por ello sería interesante diseñar una forma de calificación que premie a aquellas propuestas que hacen énfasis en los costos de la obra que en las utilidades o la administración. Todo ello en consonancia con la necesidad de escoger la propuesta que mejor le convenga al municipio y que mejor que una propuesta que haga mayor énfasis en la calidad de los materiales a utilizar en la ejecución de la obra.

d. Causales de rechazo

Generalmente en los Pliegos de Condiciones y Términos de Referencia se consagraron las siguientes causales de rechazo.

- Cuando el Proponente se halle incurso en alguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad para contratar establecidas en la Constitución o en la ley.
- Cuando la propuesta sea presentada por personas jurídicamente incapaces para obligarse o que no cumplan todas las calidades y condiciones de participación indicadas dentro de los Pliegos de Condiciones o Términos de Referencia.
- Cuando el valor de la Propuesta exceda el Presupuesto Oficial o sea inferior al 90% del Presupuesto oficial estimado indicado.
- Cuando existan varias propuestas presentadas por el mismo Proponente.
- Cuando la propuesta se presente en forma parcial.
- Cuando la propuesta no cumpla con cualquiera de las exigencias hechas dentro de los Pliegos de Condiciones o Términos de Referencia.
- Cuando la propuesta presente porcentajes del A.I.U. superiores al 27%.
- Cuando el Proponente manifieste y/o acredite en su propuesta que no ha sido sancionado y en la Secretaría de Infraestructura corrobore que dicha información no es veraz, con base en el Artículo 26 No. 7 de la Ley 80 de 1983.
- Cuando no se presente el documento de conformación del Consorcio o Unión Temporal, o cuando el documento no cumpla con la totalidad de los requisitos señalados en los Pliegos de Condiciones y Términos de Referencia.
- No se aceptan para revisión y evaluación, las propuestas que sean inscritas a nombre de una sola persona natural y que sean presentadas bajo la modalidad de consorcio o unión temporal.
- La omisión de la presentación de la garantía de seriedad.
- Cuando se omita la Información sobre la experiencia Especifica del Proponente en Construcción. Los defectos, deficiencias o errores tampoco serán subsanables.

- Cuando se modifique la descripción, de cantidad y unidades de obra, se considerará la propuesta No Hábil. (Se incluyen errores de transcripción).
- La no inclusión de algunos de los Ítems de las cantidades de obra no es subsanable por los oferentes en ningún caso.
- La omisión de la constancia de la Experiencia Específica del Proponente en Construcción.
- Cuando el anexo correspondiente a la Experiencia Específica del Proponente en Construcción, quede mal diligenciado o no cumpla con la información que se solicita.
- Cuando la propuesta presenta algún error matemático, o no se ajuste al Peso tanto los Precios Unitarios, como los valores parciales, totales y el A.I.U.
- Cuando en la Propuesta se incluya IVA.
- Cuando el oferente persona jurídica no cumpla con el requisito establecido en al Ley 789 de 2002, genera la no Viabilidad de la Propuesta. (Pago de parafiscales)
- En las demás que estén contempladas en los términos de referencia.

Considero que estas causales son estrictas, y que su aplicación genera un aire de confianza en la transparencia del proceso.

g. Experiencia Específica. (objeto de verificación).

Deberán acreditar como máximo dos (2) contratos que juntos sumen el valor del presupuesto oficial y que cumplan con los siguientes requisitos.

Su fecha de terminación se encuentra dentro del período correspondiente al 1 de enero de 1990 y la fecha de cierre del plazo de la presente Contratación Directa.

Su objeto haya sido: “Edificaciones y obras de urbanismo Y obras de transporte y complementarios”.

Una vez analizada la información se determinaba si la propuesta era o no viable.

El periodo durante el cual se deben justificar los contratos es bastante amplio, este aspecto lo considero positivo toda vez que promueve la participación de un número mayor de proponentes.

h. Capacidad económica. (objeto de verificación).

La capacidad económica en algunos pliegos de condiciones y términos de referencia se exigía, como objeto de verificación, dentro de ella está el capital de trabajo, la solvencia y el nivel de endeudamiento, así se determinaba si era o no viable.

- Capital de trabajo

$$F = \frac{1.5 \cdot VP}{N} \text{ donde;}$$

VP: Valor de la propuesta

N: Plazo de la ejecución de la obra

F: Factor Financiero

Si el Capital de Trabajo es mayor o igual a F entonces la Propuesta será considerada viable.

Si el Capital de Trabajo es menor a F entonces la Propuesta será considerada no viable.

Para el caso de Consorcios y/o Uniones Temporales, el Capital de Trabajo será igual a la suma de los activos corrientes de cada uno de los integrantes del Consorcio y/o Uniones Temporales menos la suma de los Pasivos Corrientes de cada uno de los integrantes del Consorcio y/o Uniones Temporales.

- Solvencia

$$\text{Solvencia} = \frac{\text{Activo Corriente}}{\text{Pasivo Corriente}}$$

Si la solvencia es mayor o igual a 1.0 entonces la Propuesta será considerada viable.

Si la solvencia es menor a 1.0 entonces la propuesta será considerada no viable.

Para el caso de Consorcios o Uniones Temporales, la Solvencia será igual a la suma de de los activos corrientes de cada unos de los integrantes del Consorcio y/o Uniones Temporales dividido entre la suma de los Pasivos Corrientes de cada uno de los integrantes del Consorcio o Unión Temporales.

- Nivel endeudamiento

$$\text{Nivel de Endeudamiento} = \frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Activo Total}}$$

Si el Nivel de Endeudamiento es menor o igual a 0.70 entonces la propuesta será considerada viable.

Si el Nivel de Endeudamiento es mayor a 0.70 entonces la Propuesta será considera no viable.

Para el caso de los Consorcios o Uniones Temporales, el Nivel de endeudamiento será igual a la suma de los Pasivos Totales de cada uno de los integrantes del Consorcio y/o Uniones Temporales dividido entre la suma de Activos Totales de cada uno de los integrantes del Consorcio y/o Uniones Temporales.

- Relación patrimonial

$$\text{Relación Patrimonial} = \frac{\text{Patrimonio}}{\text{Valor del presupuesto oficial}} \text{ Donde;}$$

Patrimonio = Activo Total – Pasivo Total (tomadas del último Balance General).

Si la Relación Patrimonial es mayor o igual a 0.50 entonces la propuesta será considerada viable.

Si la Relación Patrimonial es menor a 0.50 entonces la Propuesta será considerada no viable.

Para el caso de los Consorcios o Uniones Temporales, la relación patrimonial será igual a la suma de los Patrimonios de cada uno de los integrantes del Consorcio y/o Unión Temporal dividido entre el valor del presupuesto oficial.

La aplicación correcta de estas fórmulas garantiza que será un proponente idóneo.

i. Factor de evaluación y adjudicación año 2003

- Precio

El contrato se adjudicará a la propuesta que cumpla con los requisitos exigidos y que se encuentre más cercana por exceso o por defecto al valor de la media geométrica, a esta propuesta se le asignará el máximo puntaje (1000 puntos).

La formula para determinar la media geométrica es la siguiente:

$$\text{Media Geométrica} = \text{MG} = \left(\sqrt[n]{P_1 * P_2 * P_3 * \dots * P_n} \right)$$

Para el cálculo de la media geométrica se incluirá el presupuesto oficial una vez por cada cuatro propuestas hábiles (número completo). En caso que el número total de propuestas hábiles sea menor de cuatro (4), el presupuesto oficial se incluirá una (1) vez.

El valor de la media geométrica será ajustado al peso.

Las demás propuestas se evaluarán con la siguiente fórmula.

$$P_p = 1000 - \frac{(\text{abs } (MG-VP) \times 1000)}{MG}$$

Donde:

MG: Valor de la Media Geométrica

VP: Valor de la propuesta viable a evaluar

Pp: Puntaje de la propuesta viable a evaluar.

En caso de que la propuesta sea igual al valor de la media geométrica esta exclusivamente obtendrá el máximo puntaje.

La media geométrica es una buena fórmula, pero siempre y cuando, solo se conozcan los valores de todas las propuestas viables cuando ya se vaya a calificar el facto precio.

2.3 AÑO 2004

2.3.1 Introducción. Una vez examinada la contratación del año 2003, y antes de hacer las respectivas recomendaciones, se procedió a confrontar los procesos de selección del año 2004, con el fin de observar los pliegos de condiciones y términos de referencia, así como la evaluación de estos, y determinar si se ajustaron a los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

Para tales efectos tomamos la licitación INF-05-004. Construcción del Centro de Atención al preescolar del Café Madrid, por un valor de Quinientos Noventa Millones Quinientos Noventa Mil Ochocientos Ocho Pesos (\$ 590.590.808); en el

año 2004 se realizaron cuatro (4) licitaciones públicas para contratos de obra RUP actividad 01, especialidades 04 y 08.

Igualmente estudiamos el proceso de contratación directa CDI-009-004, el cual tiene por objeto la adecuación y mantenimiento de la planta física de la Unidad Materno Infantil Santa Teresita, por valor de Cincuenta y Seis Millones Quinientos Cincuenta Mil Pesos (\$ 56.550.000); en el 2004 se realizaron dos (2) procesos de contratación directa para contratos de Obra RUP actividad 01, especialidades 04 y 08.

2.3.2 Análisis de los pliegos de condiciones y términos de referencia año 2004. Con gran satisfacción se encontró que estos procesos de selección de contratistas presentan cambios sustanciales con respecto a los procesos desarrollados en el año 2003; por ello a continuación se explicarán los cambios introducidos a la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de referencia.

2.3.2.1 Cambios Generales. En primer lugar se observa que la planeación ha mejorado, pues en cuanto al Centro de Atención al Preescolar del Café Madrid, esta obra que otrora hubiese sido contratada por fases, fue licitada completamente.

Se encontró que se comunicó a la Cámara de Comercio de Bucaramanga la iniciación del proceso de selección de contratistas para este objeto, y ante esta entidad se ratificó el Pacto por la transparencia firmado por la presente administración con el Programa Presidencial de Lucha Contra La Corrupción y La Vicepresidencia de la República.

2.3.2.2 Sistema de dos (2) sobres. Para los procesos del año 2004, se introdujo el sistema de dos (2) sobres. El cual consiste en que la propuesta se entrega en dos (2) sobres, de la siguiente forma:

El sobre uno (1) contiene la siguiente información.

- a.) Carta de presentación de la propuesta
- b.) Certificado de existencia y representación legal
- c.) Certificado de inscripción en el registro único de proponentes
- d.) Documento de conformación de consorcios o uniones temporales
- e.) Garantía de seriedad de la propuesta
- f.) Certificación de acreditación de pago parafiscales (ley 789 de 2002)
- g.) Información financiera
- h.) Información sobre la experiencia específica del proponente en contratos similares

El sobre número dos (2) deberá incluir el Valor total de la propuesta.

2.3.2.3 Factores de calificación y verificación. Recordemos que para el año 2003, la experiencia específica así como la capacidad financiera eran objeto de verificación; pero para el 2004, se presenta que la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Ricardo Hoyos Duque, fechado el 1 de abril de 2004, en proceso de Nulidad, suspende provisionalmente la vigencia del artículo 4 del Decreto 2170 de 2002, salvo el párrafo, que regula lo concerniente a la Selección Objetiva.

Por ello en los pliegos de condiciones y términos de referencia del año 2004 se consagró la experiencia específica, la capacidad económica y el precio como factores de calificación a través de puntuación.

Describiremos la nueva forma de calificar los pliegos de condiciones y los términos de referencia.

a. Criterios de evaluación

Las propuestas se evaluaron teniendo en cuenta los criterios que se enuncian a continuación.

Cuadro 2. Criterios de evaluación

CRITERIO	CALIFICACIÓN
Experiencia Específica	200 Puntos
Capacidad Financiera	100 Puntos
Precio	700 Puntos
Total	1000 Puntos

Fuente: Municipio de Bucaramanga

- Experiencia específica (200 Puntos):

Deberán acreditar como máximo dos (2) contratos que juntos sumen el valor del presupuesto oficial y que cumplan con los siguientes requisitos:

- 1.
2. Su fecha de terminación se encuentra dentro del período correspondiente al 1 de enero de 1988 y la fecha de cierre del plazo de la presente Contratación Directa.
3. Su objeto haya sido: “Edificaciones y obras de urbanismo Y obras de transporte y complementarios”. RUP 01 04 y 08.

Si el contrato incumple cualquiera de los dos requisitos anteriores (numerales 1 y 2) no será tenido en cuenta para la evaluación.

El criterio se calificará de la siguiente manera:

Si el proponente es una persona natural o jurídica: Se calificará con Doscientos (200) Puntos, si con la suma de máximo dos contratos que cumplen los requisitos 1 y 2, antes mencionados, obtiene un valor facturado actualizado por concepto de la obra ejecutada (VFA) igual o mayor al valor del presupuesto oficial, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de cierre del plazo de la presente Contratación Directa; en caso contrario, se calificará con Cero (0) Puntos.

De este factor se resalta que el tiempo que se otorga para acreditar los contratos data del año 1988, es decir diecisiete (17) años; es positivo el término amplio porque posibilita una amplia participación. En cuanto al presupuesto exigido como experiencia, es una cifra considerable, es decir igual al presupuesto de la obra.

- Capacidad financiera (100 Puntos)

Con base en los documentos presentados por el proponente, la Secretaría de Infraestructura calificará la consistencia entre las partidas de los Estados Financieros presentados y la Declaración de Renta, calificando con Cero (0) Puntos los proponentes que presenten diferencias mayores al 0,5%, no explicadas a través de la Conciliación Fiscal de Renta y Patrimonio.

La Secretaría de Infraestructura con base en la Información Financiera calculará los siguientes indicadores financieros y calificará el cumplimiento de las condiciones que se detallan a continuación; en caso de incumplir alguno, la propuesta se calificará con cero (0) Puntos, si cumple con todos la propuesta se calificará con Cien (100) Puntos.

- Capital de Trabajo (CT):

$$CT = AC - PC \geq 1.5 * (PO / N)$$

Donde:

CT = Capital de trabajo.

AC = Activo corriente.

PC = Pasivo corriente.

PO = Presupuesto Oficial de la Contratación Directa.

N = Plazo para la ejecución de los trabajos.

- Solvencia:

Deberá ser mayor o igual a uno punto dos (1,2)

$$\text{Solvencia} = \frac{\text{Activo Corriente}}{\text{Pasivo Corriente}} \geq 1,2$$

- Nivel de Endeudamiento:

Deberá ser menor o igual a cero punto setenta y cinco (0,75)

$$\text{Nivel de Endeudamiento} = \frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Activo Total}} \leq 0,75$$

En el caso de las Uniones Temporales y los Consorcios, los indicadores se calcularán con base en la suma aritmética de las partidas de cada uno de los integrantes.

De este factor de evaluación es positiva la inclusión de estas fórmulas para evaluar, ya que ellas permiten conocer a fondo la situación financiera del proponente. Además la documentación sobre impuestos exigida, también garantiza que el proponente sea de aquellos que cumplen sus deberes fiscales con el Estado.

b. Apertura del sobre No. 2

Una vez hechas las anteriores evaluaciones, y determinadas cuales de las propuestas fueron aceptadas, se procede a la apertura del segundo sobre, el cual contiene la propuesta económica, que va entregar los Setecientos (700) del factor precio. Aquellas propuestas que no hayan sido aceptadas, su respectivo sobre número dos (2) será devuelto al Despacho de la Secretaría de Infraestructura.

En reunión pública La Secretaría de Infraestructura leerá el documento “Respuesta a las observaciones formuladas al informe de evaluación de las propuestas” y procederá a dar oportunidad a los asistentes a la reunión para que dejen sus constancias. Así se conformará el orden de elegibilidad para la adjudicación del contrato.

c. Evaluación económica (700 Puntos)

En este evento se seguirá el siguiente procedimiento:

1. La Secretaría de Infraestructura abrirá el Sobre No. 2 de las propuestas y verificará que estas cumplan los requisitos que se mencionan a continuación.
 - a. El valor total corregido de la propuesta no exceda el presupuesto oficial establecido en el presente término de referencia; de lo contrario, la propuesta se considerará no válida, es decir, no se tendrá en cuenta para la adjudicación del contrato.
2. Asignará a cada propuesta válida el siguiente puntaje:

CONCEPTO	PUNTAJE
Valor de la propuesta	700
TOTAL	700

- VALOR DE LA PROPUESTA

La Secretaría de Infraestructura a partir del valor total corregido aplicará las fórmulas que se describen a continuación:

- FORMULA:

Consiste en asignar, mediante tres opciones diferentes, máximo 700 puntos acumulables a las propuestas válidas. Para tal fin se hace necesario determinar los siguientes parámetros:

$L_{inf. 1}$ = Límite inferior uno.

$L_{sup. 1}$ = Límite superior uno.

$VB_{min. 1}$ = Corresponde al menor valor total corregido de las propuestas válidas.

$VB_{máx. 1}$ = Corresponde al mayor valor total corregido de las propuestas válidas

G_1 = Media geométrica obtenida a partir del valor total corregido de las propuestas válidas.

OPCIÓN A: La Secretaría de Infraestructura aplicará esta opción si la fracción decimal de G_1 , se encuentra dentro del rango igual o mayor a cero (0) y menor o igual a treinta y dos (32).

El límite inferior uno y superior uno se determinaran así:

$$L_{inf. 1} = 0.95 * VB_{min. 1} + 0.05 * VB_{máx. 1}$$

$$L_{sup. 1} = 0.95 * VB_{máx. 1} + 0.05 * VB_{min. 1}$$

OPCIÓN B: La Secretaría de Infraestructura aplicará esta opción si la fracción decimal de G_1 , se encuentra dentro del rango igual o mayor a treinta y tres (33) y menor o igual a sesenta y seis (66).

El límite inferior uno y superior uno se determinaran así:

$$L_{inf. 1} = 0.90 * VB_{min. 1} + 0.10 * VB_{máx. 1}$$

$$L_{sup. 1} = 0.90 * VB_{máx. 1} + 0.10 * VB_{min. 1}$$

OPCIÓN C: La Secretaría de Infraestructura aplicará esta opción si la fracción decimal de G_1 , se encuentra dentro del rango igual o mayor a sesenta y siete (67) y menor o igual a noventa y nueve (99).

* Forma de asignar los puntajes en las tres opciones.

Las opciones consisten en asignarle 700 puntos a la propuesta cuyo valor total corregido es igual a G_1 , aquellas cuyo valor total corregido es igual a $L_{inf. 1}$ o a $L_{sup. 1}$ obtendrán 50 puntos y las que se encuentren entre $L_{inf. 1}$ y G_1 o entre G_1 y $L_{sup. 1}$, se les asignará el puntaje utilizando una relación lineal; las propuestas válidas cuyo valor total corregido sea menor al $L_{inf. 1}$ y mayor al $L_{sup. 1}$ obtendrán 0 puntos.

El límite inferior uno y superior uno se determinaran así:

$$L_{inf. 1} = 0.98 * VB_{min. 1} + 0.02 * VB_{máx. 1}$$

$$L_{sup. 1} = 0.98 * VB_{máx. 1} + 0.02 * VB_{min. 1}$$

- Orden de elegibilidad

La Secretaría de Infraestructura con los puntajes obtenidos conformará un orden de elegibilidad, ordenado de mayor a menor; en el evento que dos o más propuestas obtengan el mismo puntaje, éstas se ordenarán de manera descendente en función del valor total corregido, dándole prelación al menor valor total corregido, si persiste el empate se ordenarán en función del mayor valor de experiencia específica relacionado en el anexo C.

Una vez conformado el orden de elegibilidad, la Secretaría de Infraestructura mediante resolución motivada, proferida por el Secretario de Infraestructura, adjudicará el contrato al proponente calificado en el primer lugar por el valor total corregido de su oferta y en el plazo de ejecución estipulado en el presente término de referencia.

2.3.3 Evaluaciones. En el 2004, se resalta que las evaluaciones fueron más detalladas, e igualmente se advierte la presencia de un Contador Público, quien determinó las propuestas admisibles, así como los puntajes de las mismas. Frente a la evaluación jurídica se observa que no se hizo la relación de la documentación

allegada por cada proponente que le permitió que su propuesta fuese viable. Es claro que en el año 2004 se avanzó ostensiblemente en el mejoramiento de las evaluaciones de las propuestas. Pero se continúan presentando algunas evaluaciones con comités individuales.

2.4 CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación expondremos las conclusiones generales de la presente investigación. Cuando una conclusión sea inherente a los años 2003 y 2004, esta será presentada unificada y cuando halla necesidad de discriminar los años de estudio se procederá de esta forma.

1. La elaboración de los pliegos de condiciones de los procesos licitatorios para contratos de obra celebrados en el año 2003 y que fueron objeto del presente estudio, se ajustaron al principio de transparencia.
2. En la elaboración de los términos de referencia de los procesos de contratación directa para contratos de obra celebrados en el año 2003 y que fueron objeto del presente estudio, encontramos que dos (2) de los seis (6) contratos analizados no se ajustaron al principio de transparencia.
3. En la elaboración de los pliegos de condiciones de los procesos de licitación pública para contratos de obra celebrados en el año 2003 y que fueron objeto del presente estudio, encontramos que uno (1) de los tres (3) procesos objeto de estudio no se ajustó al principio de selección objetiva.
4. La elaboración de los términos de referencia de los procesos de contratación directa para contratos de obra celebrados en el año 2003 y que fueron objeto de la presente muestra, seis (6) en total; se ajustaron a los principios de selección objetiva.
5. La evaluación de las propuestas de los procesos de contratación directa objeto de muestra en la presente investigación se ajustaron a los principios de transparencia y selección objetiva.

6. En la evaluación de uno (1) de los tres (3) procesos de licitación pública objeto de muestra en la presente investigación, se halló que esta no se ajustó al principio de selección objetiva.
7. Los procesos de licitación pública y de contratación directa del año 2004 y que fueron objeto de muestra en la presente investigación, se ajustaron a los principios de transparencia y selección objetiva.
8. En el 2003 se hallaron serias deficiencias de planeación, los estudios de conveniencia y oportunidad no fueron elaborados correctamente. No se explicó la razón por la cual se ejecutaron contratos por fases.
En el año 2004, este indicador presentó mejoría, no se realizaron contratos por fases, salvo aquellos que ya estaban en ejecución desde el año 2003.
9. En el 2003 no se enviaron las comunicaciones, que de acuerdo a la Ley 80 de 1993, se debían enviar a la Cámara de Comercio, donde se informara sobre la apertura de los procesos de licitación y contratación directa.
En el 2004 esta deficiencia fue superada.
10. Una (1) sola publicación en diarios de amplia circulación, unido las publicaciones en Web garantizaron la concurrencia de un número importante de proponentes a los diversos procesos de selección.
11. La publicación de los prepliegos no está cumpliendo con el fin para el cual fue establecido, el cual es recibir observaciones por parte de la comunidad en general para mejorar los pliegos de condiciones y términos de referencia.
12. En el año 2003, los veedores ciudadanos no acompañaron los procesos de selección de contratistas objeto de estudio.
En el año 2004, si bien la Cámara de Comercio ejerció un importante acompañamiento de los procesos de selección de contratistas, se continuó presentando la ausencia de los veedores ciudadanos.
13. Las reglas de los pliegos de condiciones fueron justas, claras y permitieron la confección de propuestas de la misma índole. El proyecto fue descrito claramente.

14. Las reglas de los pliegos de condiciones y términos de referencia, por lo general, permitieron la participación generalizada de contratistas y no se incluyeron exigencias de imposible cumplimiento.
15. Los pliegos de condiciones y términos de referencia exigieron la suscripción de las pólizas necesarias para proteger de cualquier riesgo al Municipio de Bucaramanga.
16. La forma de calificación de los pliegos de condiciones y términos de referencia, varió ostensiblemente entre los años 2003 y 2004. Se resalta que una vez declarada la suspensión provisional del artículo 11 de 2170 de 2002 por el Consejo de Estado, en abril de 2004. Lo que en el 2003 eran factores de verificación (experiencia específica y capacidad financiera), en el 2004 fueron objeto de calificación. Garantizando así una evaluación más homogénea.
17. La experiencia mínima exigida fue lo suficientemente amplia en el tiempo para permitir la concurrencia de un número significativo de proponentes.
18. Los pliegos de condiciones y términos de referencia de no tuvieron en cuenta la maquinaria disponible como factor de calificación o verificación.
19. El A.I.U., (administración, imprevistos y utilidades), no fue objeto de estudio alguno.
20. La preinscripciones en los procesos de contratación directa fue suficientemente amplia para garantizar la concurrencia de proponentes.
21. La presentación de propuestas en dos (2) sobres garantiza un proceso selección más transparente.
22. En el año 2003 los comités de evaluación no fueron plurales, los informes no fueron profundos y las evaluaciones económicas fueron hechas por un Ingeniero Civil. En el 2004 estos comités fueron mejor conformados y los informes de evaluación fueron más completos. La evaluación económica fue hecha por contador público especializado.
23. La media geométrica es una buena fórmula para determinar el precio, pero presenta fallas, si es utilizada con el sistema de un (1) solo sobre.

24. Los procesos de selección de contratistas para contratos de obra en el año 2003 presentan importantes indicadores negativos, aunque también hubo aspectos ampliamente positivos.
25. En el año 2004 se realizaron importantes avances en el mejoramiento de los procesos de selección para contratos de obra RUP 01- 04 y 08.

2.5 RECOMENDACIONES

1. Fortalecer los procesos de planeación de las respectivas contrataciones.
2. Evitar la contratación por fases.
3. Dejar constancias escritas de las respectivas publicaciones en Web.
4. Distribuir uniformemente los puntajes a otorgar a cada uno de los factores a evaluar. El fin, asegurar que el proponente ganador sea quien presente un promedio aceptable en todos los factores a calificar.
 - Precio 400 puntos
 - Experiencia Específica 300 Puntos
 - Capacidad Financiera 300 Puntos
5. Continuar consagrando causales de rechazo estrictas.
6. Fortalecer los equipos de evaluación de las propuestas, se recomienda contratar profesionales externos para realizar esta labor. Sus honorarios se pueden pagar con el dinero recaudado de la venta de los pliegos de condiciones.
7. Cobrar por la venta de los términos de referencia en procesos de contratación directa.
8. Continuar utilizando las fórmulas y factores de calificación utilizadas en los procesos de selección del año 2004.
9. Incluir dentro de los criterios de evaluación la tenencia, ya sea propia o en arriendo, de la maquinaria necesaria para efectuar la obra.
10. Continuar utilizando el sistema de dos (2) sobres para la presentación de propuestas.

11. Construir una base de datos digital y que esta información pueda ser consultada a través de Internet o que el ciudadano pueda solicitar una copia digital de los archivos en mención.
12. Archivar de manera segura toda la documentación concerniente a los procesos de contratación, incluyendo demás propuestas, documentación de la etapa de selección, los informes de interventorías y los documentos concernientes a la liquidación del contrato. Esto porque se encontró que la información corre serio riesgo de deterioro y pérdida, ya que se encuentra archivada adecuadamente.

3. PROPUESTAS

3.1 CREACIÓN DEL SEMINARIO PRÁCTICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL PENSÚM DE LA CARRERA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA DE LA UIS

3.1.1 Introducción. La universidad pública tiene ante la sociedad un compromiso directo; este compromiso se consagra textualmente en el Estatuto General de la Universidad Industrial de Santander, cuando define la Extensión como la proyección de la universidad hacía la comunidad, aportando la (sic) crítica, las ideas y las soluciones a sus problemas y contribuyendo con su actividad académica, cultural e investigativa al bienestar común.

Esta definición no debe ser solo un bello enunciado, cada día la academia debe estar más cerca de la ciudadanía, y es la complejidad de la *res publica*, la que nos obliga, como ente especializado a participar de la administración de nuestro Estado.

A través del desarrollo del seminario, los estudiantes tendrán un contacto directo con los documentos que hacen parte de los procesos de contratación pública, pudiendo de esta forma estudiar los pliegos de condiciones, los términos de referencia, las propuestas presentadas por los proponentes, las evaluaciones, los diversos actos administrativos, la ejecución y perfeccionamiento de los contratos, las interventorías y liquidación de los contratos. Permitiendo que el estudiante se cuestione y saque sus propias conclusiones, que dé su opinión sobre los documentos estudiados, que sugiera cambios e igualmente que resalte los factores positivos de la actividad de la administración, cuando esta se encuentre ajustada a derecho.

Este seminario está pensado como un ejercicio académico, y como tal, en el desarrollo del mismo se deberán tener como principios fundamentales, el respeto de la dignidad humana de los servidores públicos, la presunción del principio de buena fe, presunción de inocencia y demás derechos fundamentales inherentes a su condición de colombianos.

En conclusión, se trata de formular una propuesta académica con énfasis de servicio y aporte a nuestra sociedad, el fin es propender por la construcción de una administración pública transparente, eficiente y que tenga en cuenta que debe primar el interés colectivo sobre el particular.

3.1.2 Objetivos

1. Desarrollar un seminario a través del cual los estudiantes de la Escuela de Derecho de la UIS, realicen un estudio de los procesos de contratación estatal que se desarrollen en las entidades que tengan influencia en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
2. Acercar a los estudiantes de la Carrera de Derecho de la UIS, a la realidad y a la práctica en el campo en temas de contratación estatal.
3. Contribuir a la construcción de un Estado transparente y eficiente.

3.1.3 Misión

- Contribuir a la formación académica del estudiante de Derecho UIS, acercándolo a la práctica en temas de contratación estatal.
- Desarrollar en el estudiante de derecho de la UIS sentido de pertenencia por lo público e interés por la búsqueda de soluciones a las problemáticas públicas.
- Realizar aportes para mejorar el desempeño de las entidades estatales en cuanto a temas de contratación pública se refiere.

3.1.4 Visión

- En dos (2) años el Seminario de Contratación Pública será reconocido dentro y fuera de la Universidad Industrial de Santander como un instrumento, de formación académica de los estudiantes de Derecho e igualmente por los aportes significativos al mejoramiento de los procesos de contratación estatal al interior de las entidades públicas objeto de estudio.
- En dos (2) años, el Seminario de Contratación Pública se convertirá en una materia de contexto, dirigida a los estudiantes UIS pertenecientes a diversas escuelas, con el fin de conformar equipos interdisciplinarios de estudio.

3.1.5 Metodología. El Seminario de Contratación Pública está pensado para que el estudiante de la UIS profundice sus conocimientos en materia de contratación estatal pública.

El estudiante recibirá en primer lugar unos conceptos básicos de contratación estatal, de acuerdo al semestre en que se ubique el seminario estos serán de retroalimentación o de introducción inicial.

La metodología del seminario es aprender haciendo, las nociones básicas se irán complementando a medida que el estudiante entre en contacto con el proceso de contratación a estudiar, despertando así su inquietud y estimulándolo para que se anime a consultar y conocer más a fondo sobre los temas de contratación estatal.

3.2 CREACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONTRACTUALES DEL ORIENTE COLOMBIANO EN LA UIS.

3.2.1 Introducción. Para nadie es un secreto que la contratación pública es un importante motor de la economía de un país, y Colombia no es la excepción, vemos que en ciudades como la nuestra, Bucaramanga, la contratación pública es pieza fundamental en el desarrollo económico de nuestro municipio.

Los recursos que se utilizan en esta serie de contrataciones, son recursos importantes; y un porcentaje de estos mismos se destina en labores de asesoría tanto a las entidades públicas en las cuales se gestan los procesos de contratación como las sociedades y personas naturales que participan como proponentes. También se generan recursos importantes para efectos de interventorías.

La complejidad de los procesos de contratación exige la unión de diversas especialidades, y es así como construimos un triángulo fundamental entre las ciencias jurídicas, técnicas y sociales.

Las Universidades públicas, debido a los diversos recortes presupuestales a que ha sido sometida se ha visto en la necesidad de buscar cada vez más recursos económicos para continuar funcionando, es por ello que en la presente monografía como una forma de proponer el ingreso de recursos para nuestra Universidad así como la de generar investigación y desarrollo de temas de la contratación pública, se propone la creación del Centro de Estudios Contractuales del Oriente Colombiano. (C.E.C.O.R.)

El C.E.C.O.R. será creado por el Consejo Superior Universitario como un Departamento de Investigaciones y reglamentado por él mismo. Se sugiere la creación de un Consejo Directivo el cual estaría conformado por el Rector de la UIS, por un (1) representante de cada Facultad, el Director General de Investigaciones de la UIS, y el respectivo director del C.E.C.O.R.

Igualmente se sugiere la creación de una (1) subdirección jurídica, una (1) subdirección técnica, una (1) subdirección de estudios sociales y una (1) subdirección económica. Estas cuatro subdirecciones serán las encargadas de desarrollar todos los estudios concernientes a la contratación estatal.

Los estudios contractuales se observarán desde estas cuatro perspectivas, que en su conjunto conformarán el paquete de servicios que la C.E.C.O.R. prestará.

El C.E.C.O.R. estará en capacidad de realizar los estudios necesarios que se antepongan a la apertura de un proceso de selección de contratista o de concesión, de construir los pliegos de condiciones o términos de referencia, realizar las evaluaciones a las propuestas presentadas, interventorias, asesorar en la liquidación de contratos así como asesorar empresas privadas que realicen propuestas.

Igualmente el C.E.C.O.R. también será gestor de investigaciones sobre el tema de la contratación pública para buscar el mejoramiento de las políticas del Estado colombiano en esta materia.

3.2.2 Misión

- El C.E.C.O.R. será un Departamento de Investigaciones perteneciente a la Universidad Industrial de Santander que tendrá como misión la asesoría, asistencia e investigación en cuanto a temas de Contratación Pública.
- El C.E.C.O.R. liderará estudios que propendan por el perfeccionamiento de los procesos de contratación pública en Colombia, en pro de un Estado transparente y eficiente.

3.2.3 Visión

- El C.E.C.O.R. será reconocido en los próximos cuatro (4) años, como uno de los departamentos de investigaciones bandera de la Universidad Industrial de Santander.
- El C.E.C.O.R. será reconocido en los próximos cuatro (4) años, como el departamento de investigaciones más importante en el estudio y desarrollo de temas de contratación Pública en el Oriente Colombiano.

- El C.E.C.O.R. será reconocido en los próximos diez (10) años, como uno de los departamentos de investigaciones jurídicas más importantes de Colombia. Estará en capacidad de participar en el desarrollo y manejo de los proyectos de contratación pública más representativos por su presupuesto e impacto social.

3.2.4 Conclusión. El C.E.C.O.R. es un sueño que nace en esta monografía, es un proyecto sumamente ambicioso que propende ser, por un lado un medio de ingreso económico para nuestra UIS y por otro un medio a través del cual la Universidad se proyecte a la región y al país como pionera en el desarrollo de estudios de contratación pública.

Por la importancia que estos temas siempre tendrán en la opinión pública y en la vida nacional, la Universidad Industrial de Santander estará a la vanguardia de los temas de interés regional y nacional.

Solo la voluntad de los organismos de gobierno de la Universidad, podrá convertir esta idea en una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

AGREDO ACEVEDO, Mario. Licitaciones y Contratos. Bucaramanga. Publicaciones UIS. 1998.

BETANCUR CUARTAS JAIME. Estatuto General de la Contratación Pública. Medellín. Biblioteca Jurídica DIKE. 1998.

CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Observaciones Licitación Pública No 002 de 2002, "Zonas de estacionamiento masivo regulado de Bucaramanga". Bucaramanga 2003.

_____. Observaciones Prepliegos Licitación Pública No INF-OBR-04-018 Concesión Vial Tres Esquinas-La Punta-Los Santos. Bucaramanga. 2004

CLAVIJO SÁNCHEZ, Eusebio. Investigación jurídica. Fundamentos, Métodos y Técnicas. Bogotá D.C. Universidad Autónoma de Colombia. 1995.

CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá. D.C. Editorial Legis. 2004.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER. La participación ciudadana. Base del control fiscal. Bucaramanga 2001.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER. Informe del Control Excepcional realizado a la administración Central de Bucaramanga. Años 2001, 2002 y 2003. Bucaramanga 2005.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá D.C. Editorial Leyer. 2003

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Colección cuadernos de transparencia. Números 3, 4, 6, 7 y 8. Bogotá D.C. 2003.

ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría General de los contratos de la administración pública. Bogotá D.C. Editorial Legis. 2004.

Estatuto General de la Universidad Industrial de Santander. Acuerdo 166 de 1993.

EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. La configuración del contrato de la administración pública en el Derecho colombiano y español. Análisis de la selección de contratistas. Bogotá D.C. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2004.

GÁMEZ VIZCAÍNO, Javier Miguel. Práctica Contractual Administrativa. Bogotá D.C. Editorial Legis. 1999.

GIRALDO ÁNGEL, Jaime. Metodología y técnica de la investigación sociojurídica. Bogotá D.C. Editorial Legis. 1999.

GUTIÉRREZ GIRALDO, Jaime Luis. Curso de Metodología de investigación aplicada. Bucaramanga. Fundación universitaria Manuela Beltrán. Editorial SIC. 2000.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. Metodología de la Investigación México DF. Editorial Mc Graw Hill. 1998.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Plan Nacional de Formación para el control social a la gestión pública. Bogotá. D.C. Control Social a la Contratación Estatal. Modulo 3. 2003

POLITÉCNICO COLOMBIANO. ISAZA CADAVID, Jaime. Institución Universitaria. Guía Práctica para la contratación administrativa. Medellín 1997.

RAMÍREZ LLERENA, Elizabeth. La investigación socio-jurídica. Bogotá DC. Ediciones Doctrina y Ley. 2001.

RICO PUERTA, Luis Alonso. Teoría General y práctica de la contratación estatal Bogotá. Editorial Leyer. 2001.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Delitos de Celebración indebida de contratos Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2003.

_____. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo Bogotá Universidad Externado de Colombia. 2003.

SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Contratación Administrativa Bogotá D.C. Ediciones Librería del Profesional. 1999.