

**ANÁLISIS DE LA ETAPA PRECONTRACTUAL EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE SANTANDER; FALENCIAS Y HERRAMIENTAS DE SOLUCIÓN**

**CESAR DAVID GONZALEZ SANTOS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2014**

**ANÁLISIS DE LA ETAPA PRECONTRACTUAL EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE SANTANDER; FALENCIAS Y HERRAMIENTAS DE SOLUCIÓN.**

**CESAR DAVID GONZALEZ SANTOS**

**Trabajo de Grado para optar por el título de Economista**

**Director**

**JORGE LUIS NAVARRO ESPAÑA.**

**PROFESOR ESCUELA ECONOMIA Y ADMINISTRACION-UIS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA**

**2014.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero en esta parte plasmar mis agradecimientos a la única persona que me apoyo en este proyecto y en general en toda mi carrera universitaria; Mi madre.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN.....	13
1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y ANTECEDENTES. ....	15
2. JUSTIFICACIÓN.....	18
3. MARCO TEÓRICO. ....	19
4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	23
4.1. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	23
4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	23
4.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	23
4.4. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	23
5. OBJETIVOS .....	24
5.1. OBJETIVO GENERAL.....	24
6. ESTUDIAR PANORAMA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER. ....	25
7. ANALIZAR LA ETAPA PRECONTRACTUAL EN LOS PROCESOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER.....	33
8. PROPONER HERRAMIENTAS DE SOLUCIÓN A LAS FALENCIAS ENCONTRADAS EN LOS PASOS DE LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER.....	52
9. CONCLUSIONES.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	64
ANEXOS.....	66

## LISTA DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Puesto en indicadores de corrupción desagregados, 2011-2012. ....	17
Cuadro 2. Licitaciones públicas en la Gobernación de Santander.....	27
Cuadro 3. Licitaciones públicas en la Alcaldía de Bucaramanga.....	31
Cuadro 4. ejemplo de un APU .....	38
Cuadro 5. Cotizaciones empresas participantes.....	41
Cuadro 6. Petición de maquinaria y equipo: .....	49

## LISTA DE GRÁFICAS

	<b>Pág.</b>
Gráfica 1. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia. ....	16
Gráfica 2. Procesos de contratación pública Gobernación de Santander. ....	26
Gráfica 3. Licitaciones públicas Gobernación de Santander. ....	28
Gráfica 4. licitaciones públicas alcaldía de Bucaramanga. ....	31
Gráfica 5. Ruta. ....	57

## LISTA DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
Anexo A. formulario buscador de procesos .....	66
Anexo B. Resultado ejercicio a. ....	67
Anexo C. Resultado ejercicio b. ....	68
Anexo D. Certificados De Existencia Empresas Participantes De Los Ejercicios. .	69

## **GLOSARIO**

Entidad pública: Todas aquellas entidades que para su funcionamiento requieren recursos provenientes del estado.

Colombia compra eficiente: Página estatal encargada de la divulgación de los sistemas de compras y contratación.

## RESUMEN

**TÍTULO:** ANÁLISIS DE LA ETAPA PRECONTRACTUAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE SANTANDER; FALENCIAS Y HERRAMIENTAS DE SOLUCIÓN<sup>1</sup>.

**AUTOR:** Cesar David González Santos<sup>2</sup>.

**PALABRAS CLAVES:** Contratación, publica, entidades, utilidad.

### CONTENIDO

Este trabajo de grado tiene como objetivo realizar un análisis de la etapa precontractual en la contratación pública del departamento de Santander, que permita determinar el enfoque que presenta la contratación pública en esta región del país. Para cumplir con este objetivo se hizo necesario dividir la etapa precontractual en tres sub etapas; la etapa de elaboración de estudios previos, la elaboración de los presupuestos y la elaboración de pliegos de condiciones. Con esta división se realizaron diferentes ejercicios de investigación que permitieron encontrar parámetros, coincidencias y errores comunes en distintos casos específicos de contratación pública en el departamento. Una vez analizado el panorama general que muestra el departamento en materia de contratación pública, se completa el presente trabajo de investigación presentando posibles soluciones a las falencias encontradas. Se puede apreciar que las diferentes entidades públicas del departamento siguen patrones comunes en las malas prácticas de la contratación, inflando presupuestos que permiten un margen de utilidad excesivamente alto, lo que lleva a los empresarios del sector a recurrir a cualquier método para conseguir este tipo de contratos, como dadas y sobornos. Prácticas que aquejan al país desde sus primeros tiempos.

El presente trabajo intentó mostrar un panorama que ubica a Santander en un modelo de contratación con bastantes falencias y vacíos que no permiten el normal desarrollo del aparato público dentro de la economía de la región. Si bien es sabido que no existe empresa más grande en un país que el aparato estatal, es necesario mejorar la calidad de las instituciones y para lo que me corresponde aportar la calidad de la contratación pública en Santander.

---

<sup>1</sup> Trabajo de grado.

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director Jorge Luis Navarro España.

## ABSTRAC

**TITLE:** PRE-CONTRACT STAGE OF PUBLIC PROCUREMENT IN SANTANDER. AN ANALYSIS OF FLAWS AND SOLUTIONS<sup>3</sup>.

**AUTHOR:** Cesar David González Santos<sup>4</sup>.

**KEYWORDS:** Procurement, public, entities.

### **DESCRIPTION.**

This dissertation paper aims at carrying out an analysis of the pre-contract stage of public procurement in Santander. This will allow us to determine the approach public procurement has in this region of the country. In order to achieve this objective, it was necessary to divide pre-contract stage into three different sub-stages: preliminary studies stage, budget elaboration stage and list of request stage. By using this division several research exercises were carried out, making it possible to find parameters, coincidences and common mistakes in various specific cases of public procurement in the department. This paper concludes with a set of possible solutions to the problems found, once the general outlook of Santander in terms of public procurement is analyzed. It can be observed that the different public entities of the department follow common patterns of harmful practices in terms of procurement, allowing them to have an excessively high profit rate. As a consequence, businesspeople of the field struggle and make of any method to be given this type of contracts. This includes bribes and sop and strategies that have troubled our country ages ago.

This paper tries to show a panorama which places Santander in contracting model with many flaws and gaps that prevent the normal development of the state apparatus in the economy of the region. While it is known that there is no bigger company in a country that the state apparatus, it is necessary to improve the quality of institutions and where I belong provide quality public procurement in Santander.

---

<sup>3</sup> Degree work.

<sup>4</sup> Faculty of Humanities. School of Economics and Management. Director Jorge Luis Navarro Spain.

## INTRODUCCIÓN.

A partir de la constitución de 1991, Colombia sufrió varios cambios en su estructura central y en la forma de administración del Gobierno central. La constitucionalización del derecho administrativo colombiano, introdujo las primeras normas de la contratación estatal con la publicación de la ley 80 de 1993. En 1994 Allan R. Brewer-Carías Profesor de la Universidad Central de Venezuela, publicó su trabajo titulado “El derecho administrativo y el derecho de la contratación estatal en Colombia y en el panorama jurídico contemporáneo” en dicho texto el profesor describe este nuevo parama jurídico diciendo:

*“...He dicho que el derecho administrativo es un derecho estatal, pues además de emanar del Estado, está destinada a regular una parte esencial del mismo, la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares...”*

La nueva regulación de la administración pública en Colombia introdujo tres tipos de contratación, la contratación privada, la contratación directa y la contratación pública, el presente trabajo pretende estudiar la etapa Precontractual de la contratación pública estatal en Santander y establecer que procedimientos pueden estar arrojando deficiencias en su planeación y/o implementación. La etapa precontractual de la contratación pública consta de las siguientes etapas:

- Elaboración de estudios previos.
- Elaboración de presupuestos y análisis de precios unitarios (A.P.U).
- Elaboración y publicación de pliegos de condiciones.

Para la realización del presente estudio se llevaran a cabo varios ejercicios de análisis de las tres diferentes etapas precontractuales en procesos de contratación pública reales, en distintas administraciones del departamento de Santander.

## **1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y ANTECEDENTES.**

En las últimas décadas los políticos y estadistas colombianos han ponderado la seguridad como la variable más importante a la hora de atraer inversión extranjera y de garantizar un desarrollo económico sostenible, sin embargo según el consejo nacional de competitividad no es esta la variable la más importante para los empresarios internacionales a la hora de enfocar sus negocios hacia estas latitudes.

Una encuesta reflejada en el Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012, nos ilustra un poco más la verdadera problemática de los empresarios para hacer negocios en el país. De una lista de 15 factores, se les pidió a los encuestados seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y calificarlos entre 1 (más problemático) y 5 (menos problemático). Las barras de la figura muestran las respuestas ponderadas:

**Gráfica 1. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia.**



Fuente: Gráfico tomado del informe nacional de competitividad 2012-2013.

Como se puede ver en el gráfico 1, los empresarios locales ven como su mayor dificultad a la hora de establecer negocios el alto nivel de corrupción que puede existir en el país. Además de esto el mismo informe nacional de competitividad informa que Colombia obtuvo el puesto 118 entre 142 países en el índice “desviación de recursos públicos”, mostrando que la gran mayoría de recursos estatales se destinan a fines privados y no terminan en inversión hacia factores fundamentales para el desarrollo como la educación y la infraestructura nacional. El siguiente cuadro muestra 5 de los principales indicadores que derivan en corrupción, en este cuadro se puede observar la el puesto que ocupa Colombia entre 142 países para cada uno de los cinco aspectos.

**Cuadro 1. Puesto en indicadores de corrupción desagregados, 2011-2012.**

PAÍS	Favoritismo en las decisiones	Desviación de recursos públicos	Falta de confianza en políticos	Pagos irregulares y sobornos	Despilfarro de recursos públicos
México	79	94	100	91	75
Colombia	99	118	84	89	89
Perú	74	84	126	59	37
Brasil	65	110	105	61	136
Malasia	24	40	25	43	12
Corea	94	58	111	49	95
Portugal	72	47	70	36	137
España	55	46	73	38	108
Chile	14	27	28	21	15
Suráfrica	114	81	88	48	69
Turquía	86	68	68	68	72

Nota: Posición en el Ranking de un total de 142 países.

- Países que superan a Colombia en el Ranking
- Países que no superan a Colombia en el Ranking

Fuente: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012.

Fuente: informe consejo nacional de competitividad 2012.

Es importa señalar que Colombia se sitúa en todos indicadores por fuera de los primeros ochenta puestos, dejando al país mal situado en cuanto al factor corrupción, que como veíamos anteriormente es el factor más influyente para hacer negocios por los empresarios locales.

Por lo anterior expuesto se puede ver que en Colombia existe una alta percepción de la corrupción y es por esto que este trabajo investigativo pretende analizar, como se realizan actualmente los procesos de contratación estatal, si existe o no falencias y si estas falencias puede generar una corrupción y malversación de los recursos públicos.

## **2. JUSTIFICACIÓN.**

Durante mucho tiempo, en especial desde la constitución de 1991, se ha tratado por medio de la legislación (leyes y decretos) establecer las pautas y requisitos que deben seguir las entidades territoriales a la hora de desarrollar sus procesos de contratación, sin embargo este enfoque del derecho no ha tenido un total éxito porque siempre ha carecido de un acompañamiento económico en su análisis del problema. Es por esto que se hace necesario investigar desde el punto de vista de la economía y la administración la etapa precontractual de la contratación pública en el país y para este caso en Santander, por ser esta etapa aquella donde se establecen las características más importantes de cada uno de los procesos de contratación. El presente estudio analizara la forma en que se establecen dichas características y si su formulación e implementación se enmarcan dentro de la lógica de la administración y la economía.

### 3. MARCO TEÓRICO.

La palabra “*corrupción*” proviene del adjetivo *Corruptus*, que en latín significa estropeado, descompuesto o destruido. De acuerdo con el *Concise Oxford English Dictionary*, un significado de *corromper* en el contexto social es sobornar, y *Corrupción* equivale a “Deterioro moral”. En ese contexto para abordar las causas sociales que generan la problemática de la corrupción, es necesario referirse al punto exacto donde cada individuo opta por un alto beneficio privado a cambio de su también elevado deterioro moral.

La frase para “para beneficio privado se puede definir de la manera más específica como aquellos casos donde las personas involucradas obtienen algún tipo de recompensa tangible, como la obtención de dinero, bienes o servicios. Con la anterior definición se puede definir el propósito de la mayoría de casos de corrupción. Sin embargo existe otro tipo de corrupción que se ha denominado “corrupción por causas nobles” (Miller, 2005, y Miller, Roberts y Spencer, 2005). Quizás el mejor ejemplo de este tipo de corrupción sea el protagonizado por Oscar Shindler quien sobornó a funcionarios nazis para impedir que miles de judíos fueran ejecutados en la Alemania Nazi. Pero, ¿Cuál es el momento exacto en las personas eligen ser corruptas sea cual sea su recompensa?, una causa social sería entonces la cultura de alcanzar objetivos con la ley del menor esfuerzo, en Latinoamérica y en Colombia esta cultura se ha hecho bastante popular entre los habitantes de la región, las duras condiciones y pocas probabilidades de lograr el éxito personal hacen que los individuos tomen sin dudar los atajos que se les presenten, así estos atajos estén llenos de irregularidades, esto explicaría porque los países con mayor pobreza del mundo a su vez son los más corruptos. (Informe banco mundial 2013 corrupción). En este contexto que ubica en una alto grado de

corrupción a los países pobres y con alto índice de desigualdad, quiero profundizar en lo que sería la principal causa social de los comportamientos corruptos.

Un país con un alto grado de pobreza y un elevado grado de desigualdad en los ingresos tiene una característica fundamental; los ricos y dueños del poder siempre serán los mismos; mismas familias, mismo círculo social, mismo grupo económico y/o mismo vínculo ideológico; en este sentido para las personas no pertenecientes a este exclusivo grupo resulta muy difícil poder posicionarse con éxito en el campo político y en el campo empresarial. Esta barrera casi natural entre ricos y pobres y poderosos y desprotegidos desemboca sin lugar a dudas en fenómenos de corrupción por cualquiera de las siguientes dos razones:

El cómo se llegó a pertenecer al grupo más selecto de la sociedad es algo que no entraremos a discutir en esta investigación. Lo que si nos interesa es el cómo se mantiene determinado círculo en la cima de la escala social. Cuando un grupo económico y social llega al poder en países pobres y desiguales es muy difícil que se les pueda arrebatar, en algunas ocasiones (muy pocas) es porque realizan un buen trabajo y este buen trabajo les permite generar confianza y poderío dentro de la sociedad. En las otras ocasiones (la gran mayoría) aparece la corrupción como el mejor escudero para mantenerse en el poder. La corrupción aparece cuando los dueños del poder echan a rodar toda una maquinaria para fortalecer su grupo de asociación, con diversas estrategias como: Direccionamiento de recursos, para incrementar el poder económico. Nombramientos de altos mandos gubernamentales para proteger su institucionalidad, favores como exenciones tributarias u otorgamientos de ventajas competitivas a ciertas empresas que hacen parte del cerrado círculo social. Este tipo de corrupción la llamare corrupción plutócrata.

Condenar la corrupción a uso exclusivo de las familias ricas e influyentes de un país sería engañoso y muy alejado de la realidad. Si separamos a los ricos y a los

pobres encontramos que la actividad corrupta también se ejecuta a manos de los menos afortunados. En una país con un alto grado de desigualdad en los ingresos y además pobre, las oportunidades de éxito son pocas es por esto que cuando alguien de escasos recursos alcanza la posibilidad de ocupar un mando medio en algún cargo público que le genere poder decisión y de administrar recursos se vale de todo tipo de prácticas corruptas para avanzar en la carrera política, es por esto que todos aquellos líderes “populares” que vienen “desde abajo” terminan empapados en escándalos de corrupción iguales e incluso peores que los que protagonizan los políticos de “buena familia”.

Es tan perjudicial esta situación que los políticos buenos, con ideales de justicia y transparencia son tildados de inútiles y estorbosos en la sociedad actual. Pero ¿Por qué predominan los gobiernos de mala calidad? Es la pregunta que se formula el profesor Jorge Luis Navarro España en su publicación “Ausentismo electoral y el problema de los “cacharros” en el mercado político”. En este documento se explica porque los políticos buenos y transparentes poco a poco salen del mercado electoral, mientras los malos reinan, con la ayuda y el total apoyo de los votantes<sup>5</sup>. El texto del profesor Navarro España plantea el ejemplo de los “cacharros” y los “limones”<sup>6</sup> en el mercado de los autos usados en Estados Unidos, para mostrar analógicamente los que sucede con el mercado electoral, ilustrado de la siguiente manera. Al momento de examinar la oferta y demanda de autos usados el vendedor tiene más información del auto ofertado y conociendo los secretos de funcionamiento que el comprador no sabe y difícilmente pueda llegar a conocer, el comprador consciente de esta desventaja asume que la mayoría de carros usados presentan malas condiciones, por lo tanto no están dispuestos a pagar altos precios por estos autos. Como lo que está dispuesto a pagar por el comprador por un auto usado es un coste bajo, el vendedor no

---

<sup>5</sup> Coloquialmente se llama político bueno a aquel que vela por el interés público y por el correcto y transparente manejo de los recursos estatales. Así mismo se llama mal político a aquel que pretende incrementar sus ingresos y riquezas aprovechándose de su poder y manejo del tesoro público.

<sup>6</sup> La lectura hace referencia a como son llamadas comúnmente en Estados Unidos lo carros usados que está en buen estado (limones) y los que presentan un mal estado (cacharros).

encuentra utilidad en desprenderse de los carros usados que estén en buen estado, por lo tanto poco a poco el coche en buenas condiciones va saliendo del mercado de autos usados.

Llevando este ejemplo a la realidad electoral, los compradores, en este caso los votantes, asumen que todos los políticos son malos, esto lo asumen debido a las numerosas promesas de campaña sin cumplir de sus antecesores, como los votantes asumen esto, los vendedores, en este caso los políticos se ven obligados a ofrecer incentivos (dativas), para obtener votaciones. Los buenos políticos o políticos de calidad que no tienen los recursos para ofrecer estas dativas o que simplemente no lo hacen por efectos de su moral, se ven obligados a retirarse del mercado electoral.

Partiendo de un supuesto en el que no exista la corrupción en la política, los buenos políticos serán aquellos que cumplan a cabalidad con sus promesas de campaña y se esfuercen por cumplir con sus tareas de administración con la más alta calidad y compromiso. Lógicamente los malos políticos serían los que hacen lo contrario. Estos dos tipos de político sin embargo pueden inmiscuirse en falencias en su forma de efectuar la contratación pública. Es por esto que el presente trabajo de investigación pretende estudiar como llevan a cabo los procesos de la etapa precontractual de la contratación pública.

## **4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.**

### **4.1. DELIMITACIÓN TEMPORAL.**

El presente estudio tomara como espacio de tiempo; del 1 de enero de 2011 a 31 de junio de 2014.

### **4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL.**

El espacio intervenido será el departamento de Santander, Como territorio físico y como territorio administrativo la Gobernación del Departamento y sus alcaldías locales.

### **4.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.**

¿La etapa precontractual, en la contratación pública del departamento, se maneja de manera correcta, justa, dinámica, transparente y productiva?

### **4.4. HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

Estudiar la etapa precontractual de la contratación pública y analizar sus principales características y tendencias.

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1. OBJETIVO GENERAL.**

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar los procesos de contratación en el departamento desde su inicio hasta que se adjudican. Para esto se estudiara cada una de las fases que comprende la etapa precontractual de los procesos, estudiando con especial atención las fases que requieren de análisis económicos y administrativos.

## **6. ESTUDIAR PANORAMA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER.**

La contratación del Departamento se rige por las normas nacionales que legislan la materia, con excepción a algunos pactos y manuales de procedimiento internos, las herramientas, leyes y obligaciones que tienen las administraciones públicas del departamento son las mismas que tienen todas las entidades territoriales del país. Para el caso de Santander, más del 90% de la contratación pública en entidades territoriales se concentra en la realizada por la gobernación de Santander y por las tres alcaldías que confirman el área metropolitana de Bucaramanga<sup>7</sup>. Para analizar que está pasando con la contratación del departamento se analizara lo que ha pasado en un periodo de tiempo específico con la contratación pública de la alcaldía de Bucaramanga y la Gobernación de Santander.

Para este análisis es necesario recurrir a la página de contratación “Colombia compra eficiente” y buscar los datos necesarios para la investigación teniendo en cuenta las siguientes condiciones:

- El periodo de tiempo del análisis ser el primer semestre del 2014 (enero-junio).
- Se estudiaran los contratos adjudicados de la Gobernación de Santander y la Alcaldía de Bucaramanga.
- Se analizara lo ocurrido en general con las 5 modalidades de la contratación pública; Licitación pública, Selección abreviada de menor cuantía, mínima cuanta, subasta inversa y concurso de méritos abierto.

---

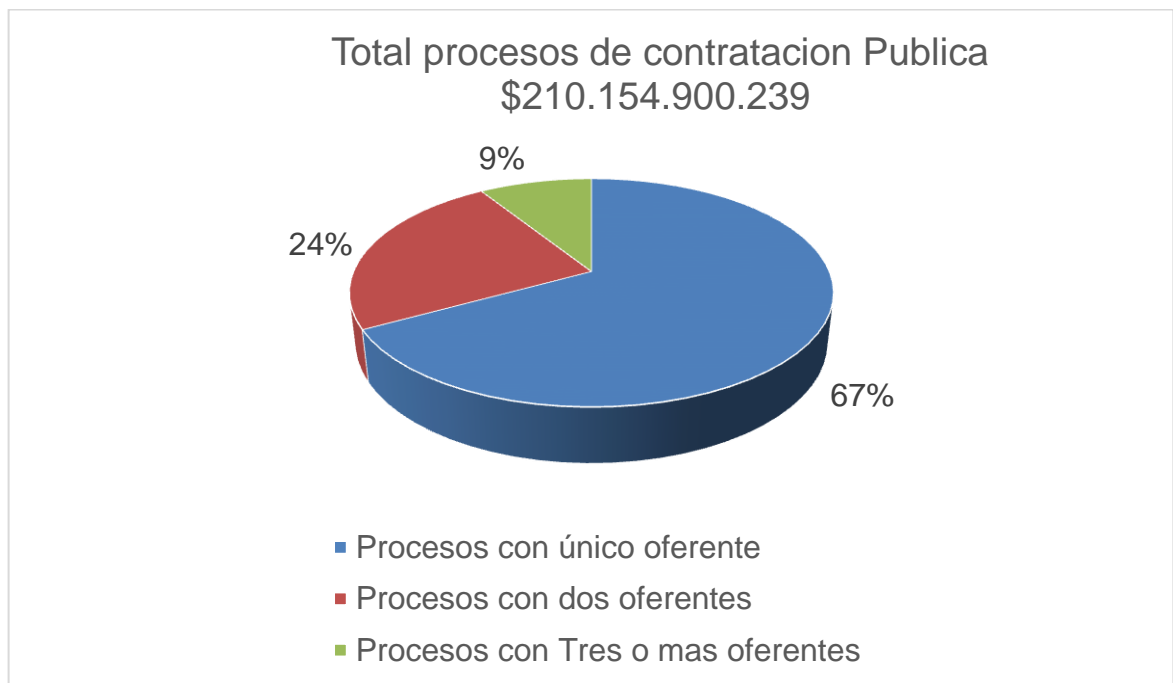
<sup>7</sup> Dato cálculos del autor: sumando la contratación pública de los 87 municipios del departamento, más la realizada por la gobernación de Santander. Este cálculo excluye a las entidades públicas que no administran un territorio específico, aunque adelanten procesos de contratación pública; como por ejemplo la Corporación para la defensa de la meseta de Bucaramanga, El E.M.P.A.S y otras entidades.

- Se entrara a un análisis más detallado de lo ocurrido con las licitaciones públicas de las dos entidades.

El panorama de la contratación pública realizada por estas dos entidades no es nada alentador en cuanto a transcendía y eficacia de la contratación se trata, incluso los medios de comunicación nacionales y locales llaman la atención pública de estos sucesos. A continuación se reflejan los resultados de los estudios a los procesos de contratación de las dos entidades antes mencionadas, valor de la contratación, numero de oferentes por procesos y análisis para cada modalidad de contratación pública.

Gobernación de Santander

**Gráfica 2. Procesos de contratación pública Gobernación de Santander.**



8.

<sup>8</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Con una inversión en contratación pública de más de doscientos mil millones de pesos en el primer semestre del año 2014 vemos que la tendencia de la gran mayoría de la contratación en la Gobernación de Santander es adjudicada en procesos donde solo participo un oferente. La segunda porción en importante es adjudicada en procesos con solo dos oferentes y una minoría de los contratos se celebra derivados de procesos con más de un par de proponentes.

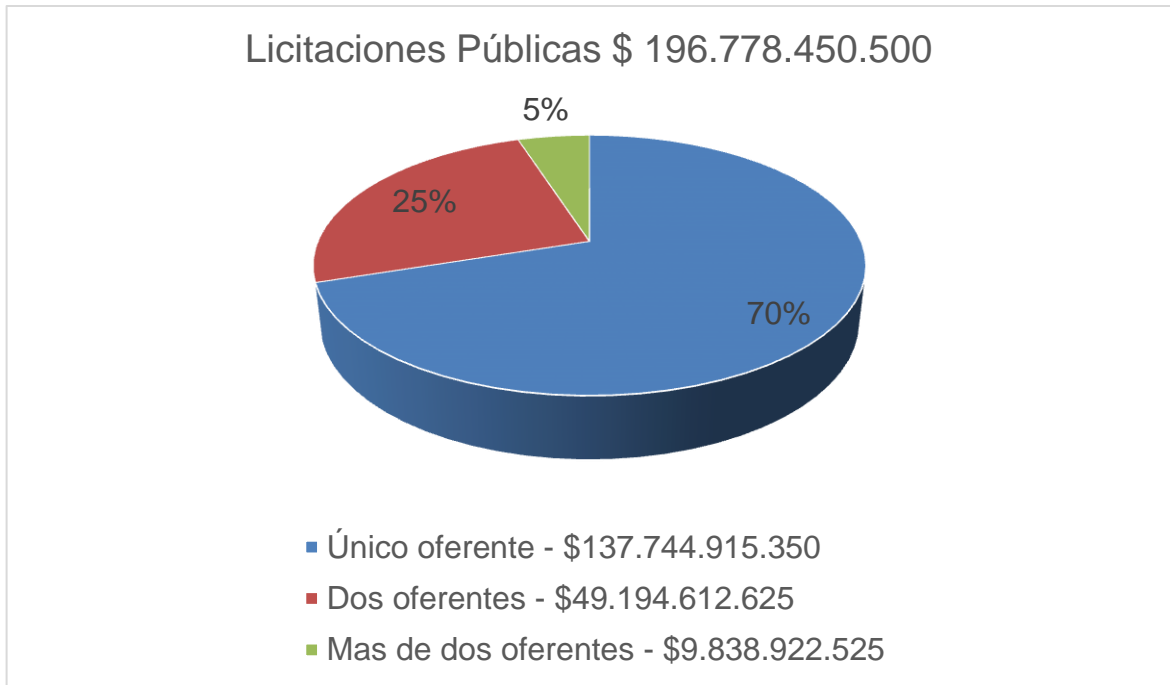
La inversión analizada tiene que ver con todos los rubros de inversión destinados por la Gobernación en su plan de desarrollo, la gran proporción de esta inversión está destinada al fortalecimiento de la estructura educativa, al mejoramiento de las vías y al suministro de implementos de salud para el departamento. También es necesario resaltar que una gran parte de los procesos de contratación de obras civiles analizados poseen observaciones, peticiones y solicitudes de nulidad por parte de agentes interesados en los procesos que no pudieron participar, quejas que se quedaron sin contestar por parte de la administración y más grave aún, en algunos casos observaciones que la administración reconoció como legítimas y aun así continuo adelante.

A continuación se muestra el resultado del estudio específico de las licitaciones públicas adelantadas por la Gobernación de Santander en el periodo analizado.

**Cuadro 2. Licitaciones públicas en la Gobernación de Santander.**

Licitaciones públicas 59 procesos			\$ 196.778.450.500,00
41	69%	Un proponente	\$ 136.744.346.957,63
15	25%	Dos proponentes	\$ 50.028.419.618,64
3	5%	Más de dos proponentes	\$ 10.005.683.923,73

**Gráfica 3. Licitaciones públicas Gobernación de Santander.**



9.

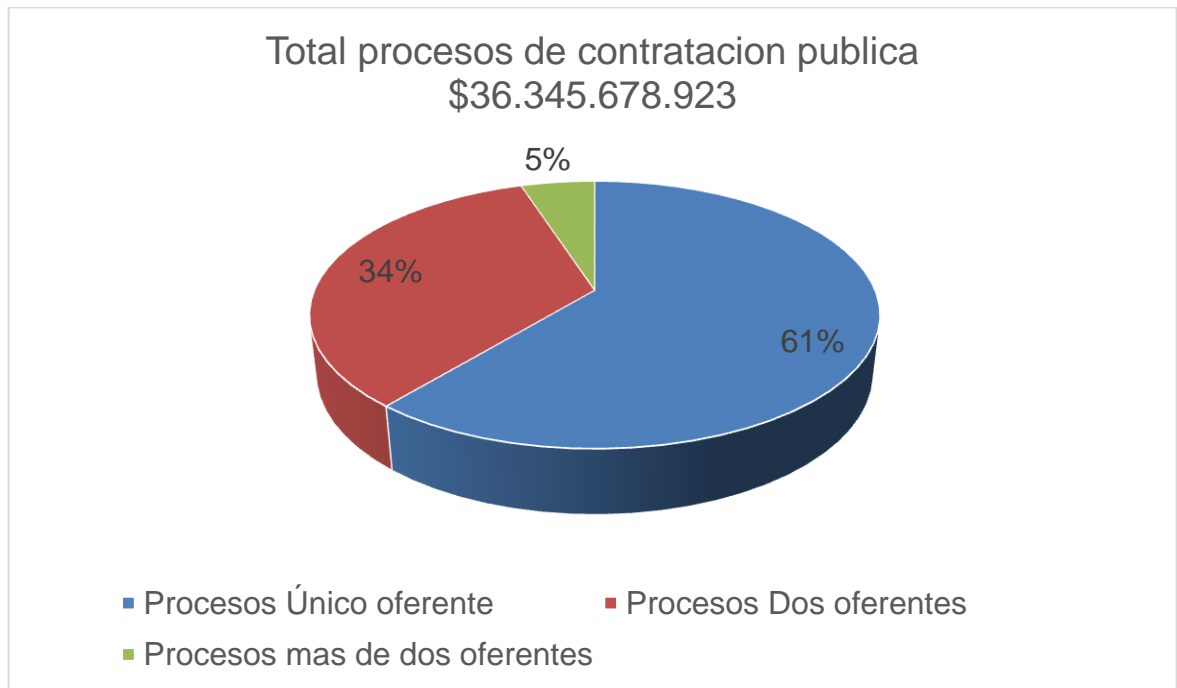
La tendencia evidencia en el gráfico No. 2 continúa en las licitaciones públicas adelantadas por la Gobernación en el periodo, casi un 70% de estos procesos fueron adjudicados en procesos donde se presentó un único proponente. Lo preocupante de esta tendencia es que los entes de control como la contraloría y la procuraduría e incluso la misma corte constitucional ha insistido en la libre concurrencia en los procesos de contratación que permita una pluralidad de oferentes, pluralidad necesaria para poder escoger la propuesta que le represente el mayor beneficio a la administración. Las duras exigencias y complicadas condiciones impuestas en los pliegos de condiciones, no permiten una amplia participación de interesados que expresan su rechazo por los medios que la ley les permite, observaciones en la etapa de proyecto de pliego de condiciones, derechos de petición y petición de nulidad del acto de adjudicación. Sin embargo

<sup>9</sup>.CONTRATOS <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

estas herramientas no se convierten en efectivas por el poco acompañamiento de los entes de control a los procesos de este tipo.

Alcaldía de Bucaramanga.

**Grafico No. 4. Procesos de contratación pública Alcaldía de Bucaramanga**



10 .

La segunda entidad importancia del departamento muestra curiosamente las mismas problemáticas de la Gobernación. La administración bumanguesa adjudica sus procesos de contratación en más de la mitad de las ocasiones en procesos donde solo se realizó una oferta. Contrario a la Gobernación de Santander en donde la mayoría de la contratación se ocupa de obras civiles, en la alcaldía una gran cantidad de dinero se destina a contratación de todo tipo de suministros, por medio de la contratación de mínima cuantía y la subasta inversa. Estos dos tipos de modalidades de contratación pública tienen una característica

<sup>10</sup>CONTRATOS <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

en común; se adjudican al proponente que haya ofertado el precio más bajo con respecto al presupuesto oficial, cuando en estas modalidades existe una competencia reflejada en varios oferentes, la entidad termina destinando menos recursos para una actividad determinada, ahorrando recursos para poder invertir en otros procesos de contratación. Curiosamente en las subastas donde se realizó una única propuesta, esta se presentó ofertando la misma suma correspondiente al presupuesto oficial.

Para analizar lo ocurrido con las licitaciones públicas en la alcaldía de Bucaramanga, se hizo necesaria la visita a la alcaldía para obtener datos de las licitaciones que no tenían información completa en la página “Colombia compra Eficiente”. Muchos de los procesos quedaron en la publicación de pliegos de condiciones y no se subió a la página el reporte del cierre del proceso y la adjudicación del mismo. Cabe resaltar que la ley obliga a las entidades públicas a subir a la página de contratación, 1 día después de realizado el acto público, los siguientes documentos, para la etapa precontractual:

- Estudios previos
- Proyecto de pliego de condiciones.
- Respuesta a las observaciones realizada al proyecto de pliego de condiciones.
- Pliego de condiciones definitivo.
- Acta de cierre y entrega de propuestas.
- Informe de evaluación de las propuestas.
- Respuestas a las observaciones realizadas al informe de evaluación.
- Acta de adjudicación<sup>11</sup>.

---

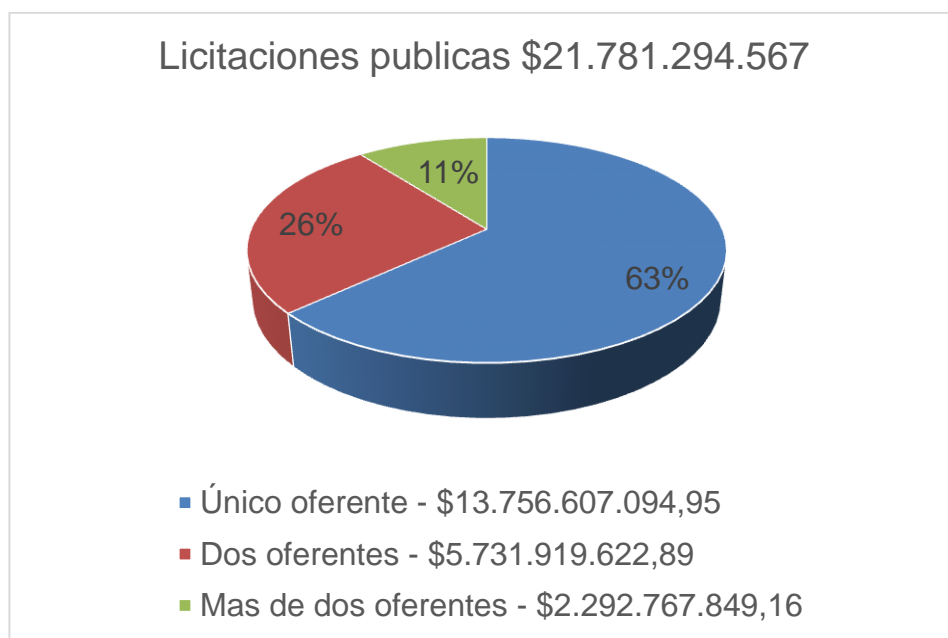
<sup>11</sup> Dispuesto para todos los procesos de contratación pública por la ley 1150 de 2007, excepto para la mínima cuantía que tiene un régimen especial por tratarse de valores pequeños y tiempos cortos.

Una vez recopilados los datos necesarios para la investigación se refleja lo siguiente:

**Cuadro 3. Licitaciones públicas en la Alcaldía de Bucaramanga.**

licitaciones públicas 19 procesos			\$ 21.781.294.567,00
12	63%	Único oferente	\$ 13.756.607.094,95
5	26%	Dos oferentes	\$ 5.731.919.622,89
2	11%	Más de dos oferentes	\$ 2.292.767.849,16

**Gráfica 4. Licitaciones públicas alcaldía de Bucaramanga.**



<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> CONTRATOS <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Se convierte en una constante la adjudicación de contratos de gran valor a oferentes ganadores resultantes de procesos donde solo se presentó un proponente. En esto caso más de un 60% de los procesos de licitación cayeron en la tendencia tan grave por la que atraviesa la contratación pública en Santander. Retomando los múltiples conceptos emitidos por los entes del control del país y sentencias por la corte constitucional en busca de una pluralidad de oferentes, este estudio continuara analizando las causas si las hay para que solo se presente un oferente en la gran mayoría de los procesos de contratación del departamento.

## **7. ANALIZAR LA ETAPA PRECONTRACTUAL EN LOS PROCESOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER.**

En este capítulo se analizará cada una de las fases de la etapa contractual de la contratación pública en el departamento. Estas fases comienzan con la elaboración de los estudios previos y de conveniencia por parte de la entidad contratante, en esta fase las entidades publican establecen las necesidades que llevaron a la contratación que se pretende efectuar, las características del proyecto y las reglas que harán parte de los futuros pliegos de condiciones para aquellos interesados en adjudicarse el proceso. La segunda fase de esta etapa consiste en la elaboración del presupuesto de la contratación, en donde la entidad encargada de adelantar el proceso de contratación calcula el valor del proceso a contratar, utilizando cotizaciones y precios históricos se establece un valor unitario por cada una de las actividades a contratar dentro del contrato público. La tercera y última parte de la etapa precontractual en la contratación pública consiste en la elaboración del pliego de condiciones, en donde la administración establece los criterios necesarios para aquellos que quieran ejecutar y llevar a buen término el proceso de contratación. Estas condiciones son de orden financiero, de experiencia en la contratación pública y de méritos adicionales que puedan ponderar de manera positiva las capacidades de aquel oferente. A continuación se analizara con más detalle cada una de estas tres fases que conforman la etapa precontractual de la contratación pública en Santander.

### **Estudiar la elaboración de los estudios previos.**

Empecemos por estudiar lo que la norma más reciente indica con respecto a los estudios previos, “...*Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los*

*pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

*La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*

*El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*

*La modalidad de selección del contratista y su justificación. Incluyendo los fundamentos jurídicos.*

*El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*

- *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
- *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
- *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*
- *La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial...<sup>13</sup>*

---

<sup>13</sup> Decreto 1510 de 2013. Senado de la república.

El decreto 1510 de 2013 es la norma más reciente en temas de contratación estatal, en su artículo 20 encontramos el apartado de estudios previos, estipulando cual debe ser su contenido. El desarrollo de este objetivo es estudiar cada uno de los 8 puntos que según el gobierno nacional deben contener los estudios previos e identificar posibles fallas en su elaboración.

Primero: La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

A pesar de que no están numerados en orden de importancia el primer punto de los estudios previos es a su vez el más importante en todo el proceso contractual. Describir la necesidad de manera adecuada demuestra que la entidad realizó una investigación previa sobre el objeto a intervenir, encontrando falencias y proponiendo soluciones. Como anteriormente se exponía en este trabajo investigativo el contacto directo de la entidad pública con la necesidad manifiesta permite que se calculen y ponderen las soluciones efectivas que resuelvan las necesidades de la comunidad.

El siguiente ejercicio tomara de manera aleatoria tres procesos de licitación pública de municipios de Santander y estudiara la descripción de la necesidad.

- Albania 2013- construcción de institución educativa.

Descripción de la necesidad: Restauración de áreas educativas.

- Mogotes 2013- Construcción de placa huellas.

Descripción de la necesidad: Mejorar el sistema de caminos que conduce a la vereda guayaguata mediante la construcción de caminos de placa huella.

- Guadalupe 2013- Construcción de placa huellas.

Descripción de la necesidad: El plan de desarrollo del municipio cuenta con el capítulo de fortalecimiento de la infraestructura vial, por esto analizando cada una de las necesidades del municipio la alcaldía municipal valoro la gravedad de los daños los caminos de la vereda quitasol y los catalogo como urgentes de solución, por esta razón se ha decidido adelantar el proceso de contratación que permita adecuar esta vía por medio de camino en placa huellas y diferentes obras de arte.

A pesar de que el estudio analizó otros ejemplos la gran mayoría de la contratación en los municipios de Santander describen la necesidad de sus proyectos de inversión como los primeros dos municipios relacionados, es muy difícil encontrar municipios que elaboren dicha descripción por lo menos con las normas básicas como el municipio de Guadalupe Santander.

Una correcta descripción de la necesidad debe demostrar que se busca contratar es necesario para el correcto desarrollo del municipio y en lo posible debe seguir los pasos descritos a continuación, pasos que explica de manera más específica el profesor Matallana en su libro contratación estatal.

Antes de decidir que contratar:

- Identificar los principales retos del plan de desarrollo actual.
- Identificar el lugar a intervenir ponderándolo siempre por la mayor cantidad de beneficiarios posibles.
- Priorizar las necesidades básicas insatisfechas si las hay.

Una vez se haya decidido que contratar; se elabora la descripción de la necesidad siguiendo estos pasos:

- Explicar las condiciones actuales que generaran una necesidad de cambio.
- Poner bajo el conocimiento público como se establece la necesidad, que personal asistió al sitio afectado, que opina la comunidad de la situación actual y que estrategias se van a implementar para arreglarlo.

- Exponer los beneficios que se piensa alcanzar con el proyecto, cuántas familias, que tipo de sociedad, que incentivos económicos, turísticos o de permanencia traerá la inversión en estos rubros.
- Identificar la necesidad de manera correcta permite que la solución a la necesidad sea la más adecuada por lo tanto basándonos en las palabras del laureado profesor Matallana de la universidad del externado en Bogotá, las entidades públicas en Santander no elaboran una correcta descripción de la necesidad y sus procesos de contratación empiezan con una grave deficiencia.

### **Estudiar el sistema de precios en los ítems de los contratos.**

Uno de los elementos fundamentales para el estudio de la contratación pública en Colombia y en Santander es el estudio de los valores de los contratos que son sometidos a distintos tipos de licitaciones, para el siguiente estudio tomaremos como muestra únicamente los contratos de obra civil u obra pública, teniendo en cuenta que son los contratos más atacados por la sobrevaloración de los proyectos. Un contrato de obra pública tiene un presupuesto oficial que se elabora de la siguiente manera:

Una comisión de la entidad contratante evalúa una necesidad concreta de la comunidad y calcula el costo de resolverla. Por ejemplo, si una comunidad necesita un mejoramiento de su escuela local la comisión de profesionales de la entidad determina cuales son los mejoramientos a realizar como por ejemplo; puertas, ventanas, pintura, enchapes y demás Ítems.

Una vez determinado el cálculo de que se debe intervenir, se calcula cual el precio ítem por ítem de esa intervención. Volviendo al ejemplo del mejoramiento de una escuela; se calcula cual es el costo real de arreglar sus pisos, sus ventanas, sus baños, etc. Este costo por unidad se calcula según la ley colombiana bajo el

sistema de APUS- Análisis de precios unitarios que calcula el valor total de un ítem calculando el valor de los siguientes cuatro parámetros.

- Mano de obra.
- Costo de materiales
- Transporte de materiales al lugar de ejecución de obra.
- Maquinaria y equipo

Una vez calculado el valor económico de estos cuatro aspectos la entidad contratante determina cual es el valor del ítem y luego de realizar el mismo ejercicio ítem por ítem determina cual es el costo directo de la ejecución de la obra. El siguiente es un ejemplo de un APU realizado por la gobernación de Santander para el ítem de pintura en la carpintería metálica del cerramiento de una escuela en Santander.

#### Cuadro 4. ejemplo de un APU

MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS SEDES RURALES DEL INSTITUTO TECNICO AGRICOLA RAFAEL ORTIZ GONZALEZ DEL MUNICIPIO DE SANTA BARBARA, SANTANDER			CAPITULO: 6 ACABADOS			
Obra civil			ITEM: 6.5 Pintura carpinteria metalica - cerramiento			
			UNIDAD: M2			
<b>Equipos</b>						
<b>Descripción</b>			<b>unidad</b>	<b>Vr.Unitario</b>	<b>Rendimiento</b>	<b>Vr.Parcial</b>
Herramienta menor			glb	500,00	1	500,00
						500,00
<b>Materiales en Obra</b>						
<b>Descripción</b>			<b>Unidad</b>	<b>Precio Uni.</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Vr.Parcial</b>
LIJA			Und	900,00	1	900,00
ESMALTE SINTETICO			Glb	69.600,00	0,05	3.480,00
DISOLVENTE THINER			Glb	9.000,00	0,07	630,00
						5.010,00
<b>Transportes</b>						
<b>Descripción</b>		<b>Distancia</b>	<b>U.M.</b>	<b>Tarifa</b>	<b>m3-km</b>	<b>Vr.Parcial</b>
						0,00
<b>Mano de Obra</b>						
<b>Trabajador</b>	<b>Prestaciones</b>	<b>Jornal</b>	<b>U.M.</b>	<b>Vr.Unitario</b>	<b>Rendimiento</b>	<b>Vr.Parcial</b>
CUADRILLA A			Dia	88.400,00	8	11.050,00
						11.050,00
<b>Valor Unitario Total :</b>						<b>16.560,00</b>

Como se observa en la imagen anterior la entidad tuvo en cuenta los cuatro parámetros antes mencionados para calcular que pintar un metro cuadrado de carpintería metálica en el cerramiento de una escuela en determinado municipio cuesta de dieciséis mil quinientos sesenta pesos

Una vez calculados los costos directos de una obra la entidad estima el total de los costos indirecto de una obra, como la administración, los impuestos, la seguridad social del personal, los imprevistos y las utilidades del contratista. Esta estimación se realiza mediante el cálculo del A.I.U, Administración., impuestos, utilidades. Este A.I.U por norma general debe ser del 35% del valor total de los costos directos desglosado así:

- Administración 30%
- Imprevisto 1%
- Utilidad 4%<sup>14</sup>

De este modo una vez calculado los costos indirectos mediante la suma de los APU y el AIU se obtiene el valor total del presupuesto oficial.

Este conjunto de pasos es el que debe ser utilizado por las todas las entidades públicas del país para calcular el valor del presupuesto oficial a contratar. Sin embargo no siempre se cumplen estos pasos y en ocasiones los funcionarios ni siquiera visitan con anterioridad el sitio del proyecto para calcular sus necesidades específicas sino que realizan un cálculo de lo que comúnmente se necesita y bajo este cálculo elaboran el presupuesto. La no asistencia al sitio también afecta la elaboración de los APU pues no se constatan las condiciones del lugar y por lo tanto no pueden determinar el valor del transporte de materiales. Por consiguiente determino como primera conclusión al estudio de los presupuesto en los procesos

---

<sup>14</sup> Los porcentajes pueden ser cambiados para cada proceso de contratación siempre y cuando el total sea el 35% sobre el total de los costos directos.

de contratación que la importancia de la visita al sitio de las futuras obras es de vital importancia para el buen cálculo de los precios unitarios de los contratos.

Una vez entendida la forma en que las entidades públicas deben elaborar el presupuesto de cada una de sus obras a contratar intentaremos analizar con ejemplos específicos si dichos presupuestos se realizan de manera ajustada a la realidad y a los precios de mercado, para ello utilizare un presupuesto de obra de cada una de las alcaldías que conforman el área metropolitana de Bucaramanga, estos presupuestos serán enviados a tres empresas reconocidas del país en materia de construcción de todo tipo de obras civiles contratadas con entidades públicas, con el fin de que realicen una cotización a todo costo del valor de dichos contratos, al final analizare las diferencias si las hay con los presupuestos oficiales elaborados con las entidades públicas. Las empresas mencionadas anteriormente son:

- Construambiental SR S.A.S- Santander.
- Construfuturo COL LTDA- Boyacá.
- Top Suelos S.A.S.- Arauca

Estas empresas tres de ellas jurídicas y una de ella persona natural cuenta con una amplia experiencia en construcción de todo tipo de obras civiles en el país. Es necesario establecer las siguientes pautas para la cotización:

- Se establece como cero el valor del costo de elaboración de licitaciones, se toma como primer supuesto que la obra ya se encuentra adjudicada para la empresa cotizante.
- Las empresas que cuentan con domicilio principal fuera de Santander podrán cotizar con mariales, transporte y mano de obra de lugar de su preferencia.

- No se estimara un límite a la contratación ni se enviaran precios guía, por lo tanto cada una de las empresas podrá ofertar los precios unitarios que considere correctos.
- El valor del AIU debe ser del 35% sobre los costos directos.
- El valor de descuentos<sup>15</sup> será del 20% para todas las obras.
- Las empresas contarán con 5 días hábiles para responder la cotización enviada.

Resultado de las cotizaciones: (Ver anexo 11.4)

### Cuadro 5. Cotizaciones empresas participantes.

Resultados cotizaciones					
	Municipio	Presupuesto Oficial	Construfuturo Col LTDA	Construambiental SR SAS.	TOP SUELOS LTDA
1	Bucaramanga	\$ 235.000.000,00	\$ 197.400.000,00	\$ 188.000.000,00	\$ 213.850.000,00
2	Girón	\$ 152.000.000,00	\$ 120.080.000,00	\$ 135.280.000,00	\$ 123.120.000,00
3	Floridablanca	\$ 250.000.000,00	\$ 185.000.000,00	\$ 220.000.000,00	\$ 217.500.000,00
4	Piedecuesta	\$ 320.000.000,00	\$ 256.000.000,00	\$ 275.200.000,00	\$ 272.000.000,00
	Total.	\$ 957.000.000,00	\$758.480.000,00	\$ 818.480.000,00	\$826.470.000,00
	Porcentajes	100%	79%	86%	86%
	Promedio		84%		

Conclusión del ejercicio: como se pudo observar en el resultado de las cuatro cotizaciones las firmas constructoras ofertaron realizar el contrato a todo costo en promedio un 15% por debajo del valor del presupuesto oficial designado por la entidad pública. Este 15% en teoría se sumaría a las utilidades del contratista, sin embargo, curiosamente el informe nacional de competitividad del año 2012 en su capítulo número 12 “Corrupción” dice lo siguiente: “... Si bien no existe una formula exacta para cuantificar el costo de la corrupción en Colombia, se estima

<sup>15</sup> Con este tipo de descuentos el ejemplo se refiere a los reales en cada alcaldía como lo son: estampillas departamentales, municipales, IVA, impuesto de guerra y los demás pertinentes. . El cálculo del 20% se toma del promedio para Santander de estos descuentos.

*que la corrupción le cuesta al estado 9 billones anuales; es decir, alrededor del 1,6% del PIB. (Cifras de la procuraduría general de la nación. La metodología toma en cuenta el valor del presupuesto de inversión del sector central y las entidades territoriales, y le aplica el 12,9% a ese valor. Siendo este el porcentaje promedio estimado que se debe pagar para ser adjudicatario de un contrato estatal.)...* La cifra de nuestro ejercicio de investigación y la arrojada por el informe nacional de competitividad son muy cercanas, por lo tanto se podría concluir que lo que se paga por corrupción en un contrato de obra es el mismo valor del sobrecosto en los contratos, de esa manera se “cuadra caja”.

A manera de conclusión general del objetivo se puede determinar basados en las investigaciones y ejercicios desarrollados a lo largo de este capítulo, que los presupuestos elaborados por parte de las entidades públicas más representativas en Santander se encuentran sobre costeados en aproximadamente un 15%, esta cifra se convierte en el incentivo perfecto para ofrecer dadas económicas a los funcionarios encargados de impartir contratos en las diferentes entidades del departamento.

### **Estudiar los pliegos de condiciones en los procesos de licitación.**

Las entidades públicas que se encuentran en el departamento de Santander como Gobernación, Alcaldías y Corporaciones regionales, establecen sus normas de contratación de acuerdo a la ley general nacional contenida básicamente en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el decreto ley 1510 de 2013. *Sin embargo la capacidad que tiene los gobiernos locales de legislar de manera interna permite la firma de acuerdos y pactos que ejerzan algún tipo de control o algún tipo de acción en los vacíos legales sobre las leyes nacionales, siempre y cuando no se vaya en contra de la ley principal. Por lo anterior a pesar de que existan deficiencias en la ley nacional, muchas de las soluciones pueden darse de manera local.*

Una de las características más llamativas en la contratación estatal es la falta de estándares en las peticiones o requisitos necesarios para presentar una licitación que permita conseguir un contrato público. Cada entidad está en la libertad de establecer a su criterio cuáles serán las condiciones para poder participar de los procesos de contratación, esta libertad de criterios permite que se vean todo tipos de peticiones desproporcionadas y direccionadas que restringen la participación de los oferentes. La ley general nacional en este sentido solo aporta la siguiente aclaración: *“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga 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. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

*1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. **La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor.** La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.”<sup>16</sup>(Subrayado fuera de texto)*

La palabra “proporcional” ha tenido todo tipo de interpretaciones por parte de los funcionarios públicos encargados de la elaboración de los pliegos de condiciones, para la real academia de la lengua española la palabra proporcional quiere decir *“Pertenciente o relativo a la proporción”* por lo tanto no es clara la forma de

---

<sup>16</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 5, numeral 1.

requerir condiciones como experiencia, capacidad financiera, capacidad técnica, etc. Para dar un ejemplo claro y específico del vacío jurídico que deja la palabra “proporcional” y en general el vacío de la legislación Colombiana presento el resultado de la siguiente investigación específica el siguiente ejercicio.

Los siguientes son cuatro casos concretos de procesos de contratación bajo la modalidad de licitación pública en dos de las alcaldías más importantes del departamento de Santander, en teoría y según los principios de igualdad consignados en la ley 80 de 1993, los cuatro pliegos de condiciones definitivos deberán tener las mismas condiciones para participar, variando únicamente en proporción al objeto y valor del proceso a contratar.

Ejemplo No. 1<sup>17</sup>

- ✓ Objeto: Construcción de placa huella vereda en el municipio de Piedecuesta.
- ✓ Entidad Contratante: Alcaldía de Piedecuesta.
- ✓ Año: 2013
- ✓ Modalidad de contratación: Licitación Pública
- ✓ Valor: \$ 850.000.000, oo.

*Petición 1: “para la validación de la experiencia general el proponente deberá aportar los siguientes requisitos:*

*Un contrato de obra civil superior a 5000 SMMLV.*

*Que haya sido adjudicado en los últimos 5 años...”*

*Petición 2: “para la validación de la experiencia específica el proponente deberá aportar los siguientes requisitos:*

*Un contrato de construcción de placa huella por un valor igual o superior a dos veces el presupuesto oficial*

*Que haya sido ejecutado en el último año...”*

---

<sup>17</sup> Datos tomados de <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Las anteriores dos peticiones fueron extraídas de los pliegos de condiciones definitivos del proceso de contratación referenciado, en dichas peticiones podemos observar entre otras las siguientes inconsistencias:

En la primera petición se pide solicita que los proponentes acrediten como experiencia general un contrato superior a 5000SMMLV que en pesos colombianos con salarios del 2013 son \$ 2`833.500.000, cifra que en nada tiene que ver con los \$850.000.000 de pesos destinados para ese presupuesto.

En la segunda petición se solicita un contrato por un valor igual o superior a dos veces el presupuesto oficial, lo proporcional podría pensarse que es una vez el presupuesto oficial.

En la primera petición se solicita un contrato adjudicado en los últimos 5 años y en la segunda petición se solicita que haya sido ejecutado en el último año. Peticiones distintas en cuanto a años y forma del requisito contenidas en un mismo pliego de condiciones.

La empresa Construambiental SR S.A.S realizó observaciones al anterior proceso de contratación, acogiéndose al derecho que da la ley para realizar todo tipo de consultas y observaciones a los procesos de contratación en su etapa de pre pliegos o borrador. A continuación presento las observaciones:

*“...Solicito se dé una explicación jurídica de peso para solicitar contratos que superen en su valor al presupuesto oficial, teniendo en cuenta que este tipo de peticiones atentan contra los principios de objetividad y proporcionalidad consignados en la ley 1150 de 2007...”*

La entidad en voz del asesor jurídico y el secretario de planeación contesto la observación de la siguiente manera:

“Señores Constrambiental Sr SAS.

*Es nuestro deber recordar que todos nuestros procesos están enmarcados dentro de los principios de la contratación estatal consignados no solo en la ley 1150 como usted lo acota sino en la ley 80 de 1993 y en todos sus decretos reglamentarios. En cuanto a la proporcionalidad debe tener en cuenta que los requisitos solicitados son proporcionales a la cuantía y a la naturaleza del proceso por las siguientes razones:*

*Solicitar un contrato de 5000 SMMLV tiene como objetivo asegurarse que el proponente tiene una proporcionalidad mayor en cuanto a la experiencia general que la del presupuesto oficial.*

*Solicitar un contrato específico con un valor superior a dos veces el presupuesto oficial es proporcional, pues la suma mínima para completar dicho requisito es exactamente dos veces el valor del presente proceso y eso garantiza a la entidad contratante las óptimas condiciones del futuro contratista.”*

**Conclusión del ejercicio:** \_el resultado del ejercicio anterior arroja como dato crucial la no estandarización de pliegos de condiciones en el departamento, incluso ni siquiera son estándares las peticiones dentro de una misma entidad, cada uno de los cuatro casos estudiados contenía requisitos que no permitían la fácil participación de oferentes en los procesos. La no estandarización de pliegos de condiciones en una de las falencias más representativas en la contratación no solo de Santander si no del país, esta falencia se convierte en la pista perfecta de la corrupción pues permite que a cada proceso se le pueda asignar un “dueño”<sup>18</sup> al cual se le puedan acomodar las condiciones y requisitos para que sea el único

---

<sup>18</sup> En el argot popular se dice que todos los procesos de contratación de una cuantía importante tienen “dueño”. Dueño es el individuo que bajo dadas se hace protagonista principal del proceso de contratación e incluso puede manipular el pliego de condiciones para acomodarlo a su exclusivo cumplimiento.

proponente en cumplir con todas las exigencias y así asegurar la adjudicación del contrato.

Como ya se dijo anteriormente la no estandarización de pliegos de condiciones es la pista perfecta para que aterrice la Corrupción, pues la libertad y autonomía de que tienen las entidades para la elaboración de los pliegos de condiciones hace posible la petición de todo tipo de requisitos excluyentes que buscan favorecer a un solo proponente y evitar que los demás puedan participar; quizás sea esta la razón por la cual en más del 50% de las licitación públicas en Santander solo se presente un oferente. Atacar los requisitos excluyentes hace parte de la lucha ardua que atraviesa el país en busca de la transparencia en sus procesos de contratación, incluso la honorable corte suprema de justicia se manifestó al respecto con la siguiente sentencia:

*“...LIBERTAD DE CONCURRENCIA EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Concepto/LIBERTAD DE CONCURRENCIA EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Aplicación del derecho a la igualdad de oportunidades/LIBERTAD DE CONCURRENCIA EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Sujeta a principios de razonabilidad y proporcionalidad*

*La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. La libre concurrencia, entraña, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación. **Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que***

*resulta inadmisibile la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la Ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato. Sin embargo, la libertad de concurrencia, admite excepciones fijadas por el legislador, con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista, además de la posibilidad que tiene el Estado de establecer inhabilidades e incompatibilidades para asegurar la transparencia en el proceso de contratación estatal...” (Subrayado fuera de texto)<sup>19</sup>*

Se observa en la anterior sentencia como se preocupa la corte constitucional por la no imposición de requisitos que afecten la libre concurrencia de oferentes a los procesos de contratación, pues acatando el principio de economía consignado en la ley 80 de 1993 a mayor número de participantes en las licitaciones mejor será la calidad de la oferta escogida.

El siguiente ejercicio de investigación toma como muestra 30 licitaciones públicas de manera aleatoria de la página de contratación Colombia compra eficiente, después de llenar el formulario en modo: Licitación pública-Adjudicado-Santander (ver anexo 11.1), estudiando los requisitos más sobresalientes de cada una de ellas y generando el siguiente resumen:

Los siguientes son los 4 requisitos más utilizados en las licitaciones del departamento (Ver anexo 11.2):

---

<sup>19</sup> Sentencia C-713/09, corte Constitucional de Colombia.

Maquinaria y Equipo: este requisito de utiliza pidiendo a los posibles oferentes, maquinaria y equipo de marca, modelo y capacidad específica e incluso de propiedad del oferente, aun cuando la corte suprema de justicia ha sido enfática en la ilegalidad de esta petición<sup>20</sup>. Esta petición pretende sacar de la competencia a todas aquellas empresas o personas naturales que no tengan en su propiedad el equipo exacto que requiere dicha licitación. Para ejemplificar mejor esta situación extraemos el siguiente, caso de una de las licitaciones estudiadas.

Proceso No. LP-002-FLORIAN SANTANDER 2013. Adjudicado

**Cuadro 6. Petición de maquinaria y equipo:**

Referencia	Propiedad.	Puntuación
Retro excavadora 2013 en adelante.	Propiedad del oferente, en caso de consorcios y unión temporales alguno de los integrantes deberá demostrar la propiedad de este equipo.	200 puntos
Tres (3) Volqueta capacidad doble. 2012 en adelante.	Propiedad del oferente, en caso de consorcios y unión temporales alguno de los integrantes deberá demostrar la propiedad de este equipo.	200 puntos.

Como se puede observar en este requisito se está puntuando con 400 puntos sobre una puntuación total de 1000, a aquel oferente que acredite estos 4 equipos, lo cual no tiene ningún criterio de petición transparente y justa. Los modelos deben ser de los últimos dos años, criterio que no se explica a lo largo de todo el pliego de condiciones, luego no se entiende porque se excluye la maquinaria con un modelo más antiguo pero que este en perfectas condiciones.

<sup>20</sup> Sentencia C-1239/11, corte Constitucional de Colombia.

Profesionales: en la muestra tomada de licitación en Santander se encontró como frecuencia, peticiones de profesionales con hojas de vida muy por encima de lo necesario en el proceso, incluso requisitos difíciles de encontrar en Colombia. Especializaciones que no se encuentran en el país o combinaciones<sup>21</sup> de carreras y especializaciones abundan en los requisitos de los pliegos de condiciones.

Visitas de obra: la visita de obra quizás sea el requisito más castigado y prohibido por todos los entes de control y sanción del país. En más de una oportunidad la contraloría y la procuraduría han recomendado la abstención de este requisito, así mismo la corte constitucional ha sentenciado la prohibición de exigir visita de obra obligatoria para poder hacer parte del proceso licitatorio, sin embargo este requisito como lo muestra el ejercicio, sigue siendo uno de los más encontrados en los pliegos del departamento. Este requisito se impone con las siguientes características.

- Se utiliza para obras en veredas o sectores rurales alejados.
- Se avisa con 1 día de anticipación.
- Se programa para el primer día hábil de la semana.

Estas características impiden que los oferentes de cualquier parte del país puedan organizar con seriedad su visita de obra, haciéndoles casi imposible asistir pierden la posibilidad de participar en el proceso licitatorio.

Indicadores financieros: el nuevo estado de contratación, enmarcado por la ley 1150 de 2007 sus decretos reglamentarios exige como requisito para la licitación pública la capacidad financiera de los proponentes. Sin embargo se encuentra un vacío legal nuevamente con la palabra “proporcional” y muchas entidades como es

---

<sup>21</sup> Al realizar el estudio nos encontramos con solicitudes de Ingenieros civiles, especialistas en alguna rama del derecho y con maestría en alguna rama de la administración. Combinación bastante extraña más aun cuando el perfil a ocupar sería el de residente de obra civil. Labor que no requiere ni especialización ni maestría en esas áreas mencionadas.

el caso de las que analizamos en este ejercicio específico utilizan este requisito para exigir capacidades muy superiores a las que amerita el proceso. Por ejemplo en las dos licitaciones analizadas del Municipio de Mogotes Santander el pliego de condiciones exigía un capital de trabajo 10 veces superior al presupuesto oficial designado, esta petición constituye un requisito absurdo que no sirve para calificar la condiciones de los participantes, en cambio sí impide la participación de muchos.

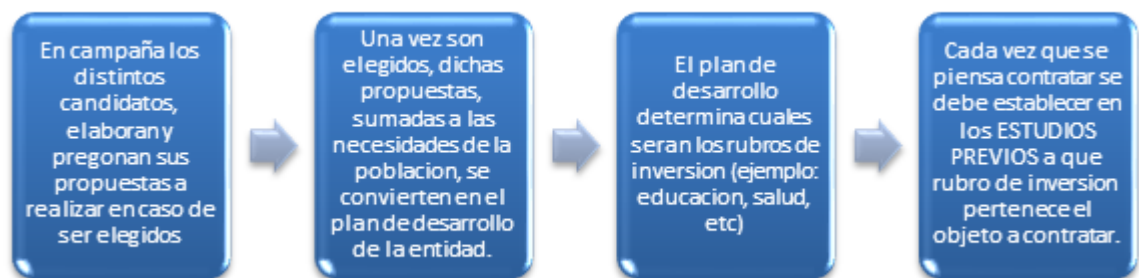
Como Resultado del anterior ejercicio de investigación obtenemos que los anteriores 4 requisitos son los más utilizados para el acondicionamiento de los pliegos de condiciones en cada licitación, utilizando variaciones en cada requisito, las diferentes alcaldías del departamento impiden el acceso y la libre concurrencia de propuestas a los procesos de contratación.

## 8. PROPONER HERRAMIENTAS DE SOLUCIÓN A LAS FALENCIAS ENCONTRADAS EN LOS PASOS DE LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER.

### **Correcta elaboración de los estudios previos a los contratos públicos.**

A pesar de la poca importancia dada a la elaboración de los estudios previos, este trabajo de investigación muestra la necesidad de realizarlos de forma correcta, toda vez que son el inicio y las bases de los contratos públicos y su respectiva ejecución. Los estudios previos tienen su base incluso desde antes que los mandatarios se posesionen. Esta es la ruta de que deben seguir las administraciones locales para llegar a la elaboración de un estudio previo para la contratación pública:

**Figura 1. Conducto regular lineamientos públicos.**



Si esta ruta se siguiera a cabalidad hasta la elaboración de los estudios previos se facilitarían muchos procesos que ayudarían no solo a administración encargada de hacerlo, pues también serviría para el control por parte de las entidades encargadas de ejercerlo, ya que de este modo se podría constatar que los planes de desarrollo de las entidades se plasmaran en la contratación de las entidades.

Una vez terminada la ubicación del proyecto en los principios de planeación de la entidad, los estudios previos deberían contener como mínimo los siguientes aspectos; algunos solicitados por la ley y otros que me permito sugerir:

**Figura 2. Aspectos fundamentales de los estudios previos.**



- Ubicación geográfica exacta del lugar de la ejecución del objeto a contratar: esto permite a los interesados en participar en los procesos licitatorios, informarse acerca de las condiciones del terreno y sus principales características.
- Sustento legal y técnico de cada uno de los requisitos plasmados en el los pliegos de condiciones: En donde la entidad explique por qué y para qué realiza las exigencias en el proyecto de pliego de condiciones, esto permitiría que las entidades no impongan condiciones absurdas sin explicación alguna.
- Presupuesto detallado de los ítems que componen el contrato: las entidades públicas deben presentar desde la publicación de los estudios previos, esto permitiría que los posibles oferentes y entes de control realizaran observaciones a los valores y fórmulas que conforman el contrato.

- Fundamento jurídico de la modalidad de contratación seleccionada: explicar por qué se escogió cierta modalidad de contratación, para corroborar la concordancia de estos criterios con la ley.
- Lugar y fecha de la socialización del proyecto a realizar y de las condiciones para participar de la licitación: a pesar de que la ley no habla de socializaciones, personalmente creo que son fundamentales para la correcta realización de los proyectos, en este tipo de eventos la entidad debe interactuar cara a cara con los beneficiarios del proyecto pero también con los interesados en participar, instancia que hasta el momento no tienen los contratistas de la región.
- Publicación de los aspectos que darán puntuación a las propuestas: La clave del éxito en la presentación de una licitación es tratar de adjudicarse la mayoría o la totalidad de los puntos en juegos, para preparar esta puntuación es clave que los oferentes pudieran conocer estas condiciones antes de la publicación del pliego de condiciones.

**Ajustar presupuestos en concordancia con los precios de mercado reales, caso específico Banco Agrario, contratación vivienda interés social.**

¿Si se elimina el sobre costo de los contratos se puede disminuir la corrupción? La respuesta a este interrogante es un SI rotundo, incluso ya se ha evidenciado con hechos puntuales mi afirmación. A finales del 2010 en Colombia se designó al banco agrario como organismo encargado de recibir algunos recursos para construcción de vivienda de interés social y adjudicar las obras, lo más representativo de esta decisión fue el compromiso asumido por el banco agrario de ajustar los precios lo más cercano posible al precio de mercado, y así fue. Eran tan ajustados los precios de cada APU a la realidad del mercado que los contratistas en todo el país comenzaron a llamar “precios malos” a los destinados por el Banco agrario para la contratación de las viviendas.

El proceso de contratación básicamente tenía la siguiente ruta.

- El gobierno Nacional enviaba recursos desde el ministerio de vivienda al Banco Agrario Nacional.
- El Banco Agrario Central elaboraba presupuestos de las obras específicas en todo el país y los enviaba a sus sedes departamentales.
- Las sedes departamentales del Banco entregaban el dinero y el presupuesto a contratar al municipio beneficiario de la obra.
- El municipio contrataba de acuerdo a los procesos de contratación tradicionales.

Lo primeros contratos adjudicados bajo esta modalidad tuvieron un común denominador; “contratistas quebrados”<sup>22</sup>, de ahí el nombre y la fama de “precios malos” que comenzaron a tomar estos contratos en el medio de la construcción. El motivo de la quiebra de los contratistas era simple, para lograr su adjudicación entregaban entre un 15 y 20% del presupuesto oficial al encargado del proceso, luego, después de iniciar labores de obra esperaban rescatar el precio de las dadas con los sobrecostos de obra acostumbrados en los contratos públicos, sin embargo, los ajustados precios nunca permitían llegar a recuperar lo invertido en corrupción y este 15 o 20% se convertía en pérdidas para el contratista. Este fenómeno obligo a reformular los porcentajes de sobornos ofrecidos e incluso a eliminarlos, pues no era negocio para ningún contratista entregar dineros que no iban a recuperar. Por lo tanto los contratos se empezaron a adjudicar de manera transparente porque de cualquier forma las obras tenían que continuar. Lastimosamente por políticas del gobierno nacional se ha venido eliminado el manejo del Banco agrario en el sector de la vivienda de interés social y se ha entregado entidades que no se preocupan en lo absoluto por una valoración real de los costos de obra.

---

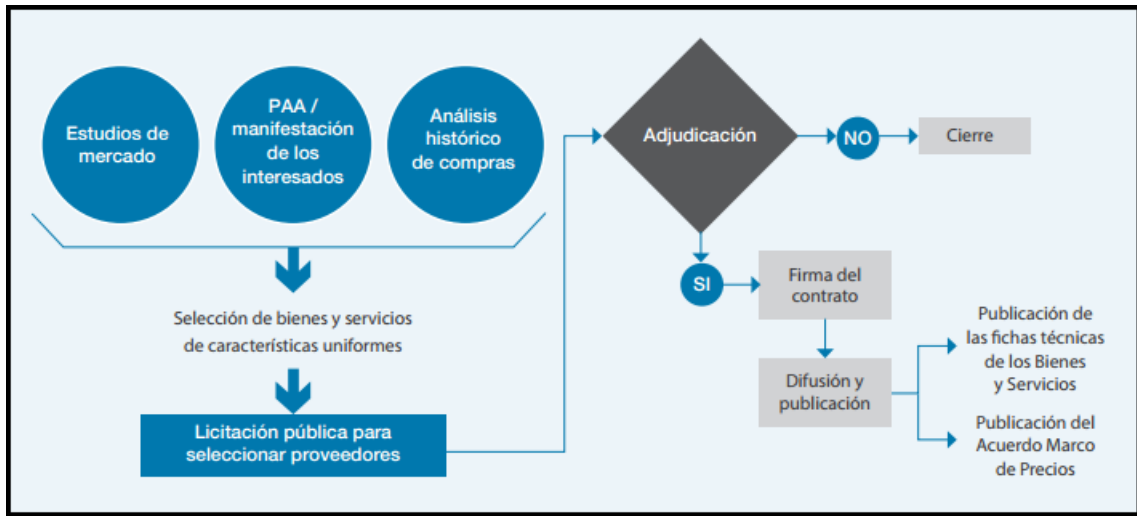
<sup>22</sup> Para los años de 2010 a 2012 los contratos de vivienda del Banco agrario comenzaron a quedarse sin adjudicatarios pues sus procesos de licitaciones resultaban desiertos. La razón para que nadie se presentara a estos procesos fue los presupuestos de estos contratos que se ajustaban estrechamente a los precios del mercado, quitando todos los recursos para las dadas entregadas a la clase política.

Como se puede ver en el ejemplo anterior es posible reducir el margen de utilidad excesiva que se deriva en corrupción, esto gracias a ajustar los presupuesto de modo que “alcance” únicamente para la elaboración de la obra, el pago de impuestos y el pago de una utilidad justa para el contratista y para el estado. Pero para ajustar los presupuestos a los valores reales de ejecución es necesaria una herramienta que estandarice ciertos precios comunes en los procesos de contratación, esa herramienta se está empezando a utilizar por parte de “Colombia compra eficiente” con su marco de acuerdo de precios, que ellos mismos describen así:

*“...En la actualidad las entidades públicas adelantan procesos de contratación independientes para adquirir los mismos bienes o servicios, lo cual genera una carga administrativa innecesaria. Esto no permite que el Estado negocie como un solo comprador y crea condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios. Los Acuerdos Marco de Precios permitirían lograr mejores precios y resultados, en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades como para los proveedores. Los Acuerdos Marco de Precios son de uso obligatorios para las entidades de la rama ejecutiva del poder público, en el Orden Nacional, que están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin perjuicio de que los Organismos Autónomos y de las Ramas Legislativa y Judicial, así como las Entidades Territoriales, puedan adherir a los Acuerdos Marco de Precios...”*

Este marco de acuerdo de precios permite gracias a la globalización, una amplia base de datos que de una referencia real de los precios que se manejan en el mercado. Para explicar mejor el funcionamiento de este proceso en donde las entidades públicas juegan un papel fundamental, se sigue la ruta del siguiente gráfico:

**Gráfica 5. Ruta**



**Fuente: Grafico tomado del manual “Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios” Editado por el autor.**

Como se puede apreciar en el grafico el momento clave para la alimentación de los acuerdos de marcos de precios esta después de la adjudicación de los contratos, que realicen la selección de bienes y servicios de características uniformes, es en este momento que se publican en el sistema las fichas técnicas de los bienes y servicios y se hace posible la difusión nacional que luego de un ajuste permita el acuerdo de los precios estándar para el país.

A pesar del gran adelanto que se está viviendo en el momento con respecto a los precios de los contratos, es mucho el camino que falta por recorrer, ya que los acuerdos marco de precios ayudaran a solucionar únicamente el problema de establecer un valor real de los materiales utilizados en los contratos públicos. Esta solución será definitiva si solo existieran los contratos por modalidad de suministro, sin embargo existen además los contratos de obra y consultoría. Contratos que en resumen se clasifican así por las siguientes razones:

- Contrato de suministro: es aquel en que la entidad pública requiere la adquisición de algún bien en especial por ejemplo; gasolina, cemento,

almuerzos, papel, etc. Aparte de caracterizarse por el suministro de algún bien se caracterizan por no tener dentro de sus actividades la mano de obra, bien sea calificada o no en ningún momento de la ejecución<sup>23</sup>.

- Contrato de obra pública: son aquellos contratos en el que el contratista debe suministrar a la entidad los materiales requeridos y utilizarlos para cumplir con el objeto mediante la mano de obra. Por ejemplo; construcciones, mejoramientos, ampliación, etc.
- Contratos de consultoría: este tipo de contrato se utiliza cuando la entidad pública requiere del apoyo intelectual de un particular externo. Por ejemplo; elaboración de estudios y diseños.

Entendiendo entonces los tres tipos de contratos de obra pública, el acuerdo de marco de precios solamente ayuda a solucionar los problemas relacionados con los contratos de suministro. Los otros dos tipos de contrato requieren de una regulación en materia de:

- Regulación de salarios para contratación de personal externo.
- Regulación de transporte de materiales dependiendo del tipo de carretera correspondiente a la zona geográfica.

Atacando de manera directa los tres aspectos que influyen en la conformación de un presupuesto (recordando que ya se atacó uno), se puede conseguir elaboración de presupuestos reales, que den bases verdaderas a los contratos públicos y que permitan al contratista ganar lo justo y al estado gastar únicamente lo necesario para su sostenimiento e inversión.

---

<sup>23</sup> En el momento en el que objeto requiera mano de obra se convierte en un contrato de obra pública,

## **Estandarización de los pliegos de condiciones.**

El gobierno nacional por medio de su iniciativa “Colombia Compra Eficiente” está introduciendo a la contratación pública del país, medidas que logren la estandarización de los pliegos de condiciones, sin embargo estas medidas no son de fondo y se intenta estandarizar peticiones como capacidad residual<sup>24</sup>, y los requisitos habilitantes de orden legal<sup>25</sup>. Peticiones que como pudimos constatar con el ejercicio realizado en el numeral 7.2 del presente trabajo no son los requisitos que más se utilización en los procesos licitatorios. Es por esto que para una estandarización completa de los pliegos de condiciones se necesitaría de las siguientes pautas:

- Experiencia específica del contratista: solicitar que el proponente presente 1 contrato por valor igual o superior al presupuesto oficial que sea consecuente con el objeto general y/o principal de la licitación, es decir; vías, edificaciones, eléctricos, saneamiento básico.
- Indicadores financieros: solicitar al proponente un capital de trabajo y patrimonio igual o superior al valor del presupuesto oficial asignado al proceso licitatorio.
- Maquinaria y equipo: a pesar de que es difícil estandarizar que tipo de equipos son necesarios para las obras, esto por las condiciones diversas de la geografía nacional, se debe eliminar el requisito que obliga a los proponentes a presentar propiedad de dichos equipos.
- Profesionales: Solicitar a los oferentes disponibilidad total de un profesional por cada 100 millones a contratar. Profesional que deberá ser consecuente con el objeto a contratar<sup>26</sup>. Cuando la contratación supere los 1000 millones se debe

---

<sup>24</sup> Es la capacidad de trabajo del oferente menos los contratos que tenga en ejecución a la fecha de entrega de propuestas.

<sup>25</sup> Rup, Rut, Certificado de existencia, matrícula profesional, y demás documentos que constituyen el orden legal de las empresas.

<sup>26</sup> Concordancia de la profesión del personal con el objeto general de la contratación, ejemplo; Ingeniero civil para obras civiles, ingeniero vías transporte para contrato de maquinarias. Etc.

solicitar 1 profesional con especialización en gerencia de proyectos o cualquier área de la administración.

- Eliminar la visita de obra puntuable y obligatoria.
- Establecer un horario claro para todos los trámites de la licitación, teniendo en cuenta que algunas entidades funcionan los domingos y descansan los lunes de cada semana.

En esta fase de la etapa precontractual “Colombia compra eficiente” comenzó a tomar medidas para la estandarización de los pliegos de condiciones, diciendo esto:

*“...Las Entidades Estatales deben establecer los requisitos habilitantes de forma adecuada y proporcional a la naturaleza y valor del contrato. Es muy importante comprender el alcance de la expresión adecuada y proporcional que busca que haya una relación entre el contrato y la experiencia del proponente y su capacidad jurídica, financiera y organizacional. Es decir, los requisitos habilitantes exigidos deben guardar proporción con el objeto del contrato, su valor, complejidad, plazo, forma de pago y el Riesgo asociado al Proceso de Contratación.*

*En los Procesos de Contratación que no son complejos es posible establecer requisitos habilitantes de baja exigencia. Por ejemplo, si el Proceso de Contratación es para la construcción de placa huellas es posible que la Entidad Estatal no exija experiencia adicional a la del título de ingeniero civil. Por el contrario, si el Proceso de Contratación es para la construcción de un viaducto, la Entidad Estatal debe exigir experiencia en la construcción de estructuras iguales o similares con una longitud inferior pero proporcional a la del objeto del Proceso de Contratación...”*

La estandarización de los pliegos de condiciones es un elemento fundamental para la transparencia en la contratación de un país. En muchos países desarrollados como el caso estadounidense, las entidades introducen datos fundamentales del proceso de contratación dentro de una base de datos y el

sistema gubernamental lo introduce dentro de una convocatoria estándar para contristas. Estas prácticas permiten la poca interacción del contratista con la entidad contratante, dificultando así la llegada a acuerdos de direccionamiento de contratos que felicite la corrupción.

## 9. CONCLUSIONES.

A pesar de haber transcurrido 21 años a partir de la expedición de la primera ley de contratación en Colombia, el país aún se encuentra perfeccionando a intentando lograr establecer las pautas y leyes definitivas para la contratación pública en el país, en esta transición el más perjudicado es el pueblo Colombiano pues como pudimos ver en el transcurso de esta investigación en promedio un 15% aproximadamente, del valor de cada contrato de licitación se destina a las prácticas de la corrupción. La organización de transparencia por Colombia define este suceso así: *“Para Transparencia Internacional la corrupción en la contratación pública es reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos en la región. Se estima que, en promedio, el 10% del gasto en contrataciones públicas se desperdicia en corrupción y soborno. Según estudios de la Misión de Contratación del 2002, la contratación pública en Colombia es una de las actividades económicas más importantes del país. Desde la década de los 90, el sistema de contratación estatal en Colombia ha tenido modificaciones con miras a lograr una gestión pública más moderna, eficiente y transparente”*

Nuestro estudio analizó las prácticas en las principales alcaldías del Departamento de Santander y su Gobernación central, encontrando deficiencias comunes en cada uno de los pasos de la etapa precontractual de la contratación pública, quizás que sean deficiencias comunes no es un mal tan preocupante como si en cambio esperanzador, pues demuestra que aunque despacio el estado Colombiano se ha esforzado por reducir los posibles vacíos y herramientas necesarias para la práctica de la corrupción. En este trabajo de investigación se pudo demostrar cuales y como son las principales técnicas utilizadas por las administraciones locales para direccionar los contratos, por esto mismo si se ataca

de manera legislativa estas falencias específicas el país puede seguir e incluso acelerar su proceso de mejorar la contratación pública en eficiente y eficaz.

Las herramientas mencionadas para subsanar las fallas encontradas en el estudio no son más que una sugerencia soportada por el anterior estudio y por las vivencias ocurridas en mi experiencia como contratista de obras civiles con entidades públicas, sugerencias también estudiadas de modelos de contratación como el chileno y el ecuatoriano, bastante aclamados por su eficacia y transparencia.

El presente trabajo intentó mostrar un panorama que ubica a Santander en un modelo de contratación con bastantes falencias y vacíos que no permiten el normal desarrollo del aparato público dentro de la economía de la región. Si bien es sabido que no existe empresa más grande en un país que el aparato estatal, es necesario mejorar la calidad de las instituciones y para lo que me corresponde aportar la calidad de la contratación pública en Santander.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Contratación estatal. Legislación. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Compilador), con la colaboración de Ernesto Matallana Camacho y Luz Ximena España Amador. 2010.
- Contratación pública en Colombia y la teoría económica. Yuri GORBANEFF. Documento 205 5 de septiembre de 2002.
- Contratos en el sector de los servicios públicos. Julio César Cárdenas Uribe. 2003.
- Delitos de celebración indebida de contratos. Análisis con fundamento en la teoría general del contrato estatal. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 2000
- Derecho administrativo. T. II: La organización administrativa y la administración pública nacional, los estados y la administración pública estatal, los municipios y la administración pública municipal. Allan R. Brewer-Carías. 2006.
- Doc. 109/96. Santiago Álvarez García grupos de interés y corrupción política: la búsqueda de rentas en el sector público.
- Enrique Ghersi Economía de la Corrupción. 20009
- Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia. Yuri Gorbaneff. 2004.
- Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios, Colombia compra eficiente. 2014.

- Informe nacional de competitividad 2012.
- Jorge Luis Navarro ¿por qué predominan los programa de gobierno de mala calidad? España.2002.
- La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una visión institucionalista. Geoffrey Hodgson. 2007.
- Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 de 1993. Ernesto Matallana Camacho. 2012.
- Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación, Colombia compra eficiente. 2014.
- Pobreza corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. José R. Gamarra Vergara. No. 70. Marzo, 2006.

## ANEXOS.

### Anexo A. formulario buscador de procesos

[Términos de Uso](#) | [Mapa del Sitio](#) | [Preguntas Frecuentes](#) | [Contáctenos](#)



Sistema  
Electrónico de  
Contratación  
Pública

---

[Colombia Compra](#) | [Multimedia](#) | [Manuales](#) | [Documentos tipo](#) | [Normativa](#) | [Síntesis](#)

---

#### Búsqueda Avanzada

Entidad Compradora	<input type="text" value="-----"/>	Número de Proceso	<input type="text"/>
Producto o Servicio	<input type="text" value="Seleccione Objeto"/> 	Estado	<input type="text" value="Adjudicado"/>
Modalidad de Contratación	<input type="text" value="Licitación Pública"/>	Municipio	<input type="text" value="Todos Los municipios..."/>
Departamento de ejecución	<input type="text" value="Santander"/>	Fecha Hasta	<input type="text"/>
Fecha Desde	<input type="text"/>	Resultados por Página	<input type="text" value="50"/>
Cuantía	<input type="text" value="Cualquier Valor..."/>		

[Buscar >>>](#)

---

#### Buscador de texto

[Buscador de texto](#)

## Anexo B. Resultado ejercicio a.

Estudios requisitos más comunes 30 licitaciones públicas de Santander. Año 2013.							
	Municipio	Maquinaria y equipo	Cupo endeudamiento	profesionales	certificados	Indicadores financieros	vistas de obra
1	Albania	x	x	x		x	x
2	Mogotes			x	x	x	x
3	Charala	x		x		x	x
4	Charala	x	x	x		x	x
5	Barranca	x		x	x	x	x
6	Concepción	x		x		x	x
7	Guacamayo	x	x	x		x	x
8	Oiba	x		x	x	x	x
9	Barbosa	x		x		x	x
10	Florián	x	x	x		x	x
11	Enciso	x		x	x	x	x
12	San Joaquín	x		x		x	x
13	La belleza	x	x	x		x	x
14	Mogotes			x	x	x	x
15	Aratoca			x	x	x	x
16	Chipata	x	x	x		x	x
17	Guadalupe		x	x		x	x
18	Barichara		x	x		x	x
19	Pinchote	x	x	x		x	x
20	Málaga		x	x		x	x
21	Málaga		x	x		x	x
22	Socorro	x		x		x	x
23	Bucaramanga	x		x	x	x	x
24	Bucaramanga	x	x	x	x	x	x
25	Bucaramanga	x		x	x	x	x
26	Bucaramanga	x		x	x	x	x
27	Gobernación de Santander	x		x	x	x	x
28	Gobernación de Santander	x		x	x	x	x
29	Gobernación de Santander	x		x	x	x	x
30	Gobernación de Santander	x		x	x	x	x
<b>TOTALES</b>		<b>21</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>30</b>	<b>30</b>

### Anexo C. Resultado ejercicio b.

Resultados cotizaciones				
Municipio	Presupuesto Oficial	Construfuturo Col LTDA	Construambiental SR SAS.	TOP SUELOS LTDA
1 Bucaramanga	\$ 235.000.000,00	\$ 197.400.000,00	\$ 188.000.000,00	\$ 213.850.000,00
2 Girón	\$ 152.000.000,00	\$ 120.080.000,00	\$ 135.280.000,00	\$ 123.120.000,00
3 Floridablanca	\$ 250.000.000,00	\$ 185.000.000,00	\$ 220.000.000,00	\$ 217.500.000,00
4 Piedecuesta	\$ 320.000.000,00	\$ 256.000.000,00	\$ 275.200.000,00	\$ 272.000.000,00
Total.	\$ 957.000.000,00	\$758.480.000,00	\$ 818.480.000,00	\$826.470.000,00
Porcentajes	100%	79%	86%	86%
Promedio		84%		

**Anexo D. Certificados De Existencia Empresas Participantes De Los Ejercicios.**