

**LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICO COLOMBIANO
Y SU IMPACTO EN LAS COMUNIDADES**

SANDRA MILENA GALLEGO ALDANA



**ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS ECACEN**

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA -UNAD

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN DE PROYECTOS

GACHETÁ

2018

**Las Debilidades del Sistema de Contratación Público Colombiano y su Impacto en las
Comunidades**

Sandra Milena Gallego Aldana

**Trabajo de Grado para Optar al Título de
Especialista en Gestión de Proyectos**

Asesor: Jorge Enrique León

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios ECACEN

Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD

Especialización en Gestión de Proyectos

Gachetá

2018

Dedicatoria

Dedico esta monografía a mis padres María Olinda y Jorge Orlando, a mi esposo Jorge Hernán, a mis hijas Paula Andrea y María Fernanda, a mis hermanos Jorge Ariel, Juan Pablo y Edgar Orlando y a mis sobrinos, quienes conforman mi familia y han estado siempre motivándome y apoyándome en este largo camino de la superación, quienes con paciencia y amor han realizado muchos sacrificios para que yo pudiera cumplir mis sueños.

Al doctor Oswaldo Jiménez, director de CORPOGUAVIO quien me brindó la oportunidad de desarrollarme y desempeñarme en una entidad que me abrió un nuevo camino y transformó mi vida, motivando mi superación personal y profesional; al doctor Oscar Iván Gómez, quien con sus conocimientos y experiencia me inspiró en la elección del tema y fue un apoyo fundamental en el desarrollo del mismo, a mis docentes quienes se encargaron de fortalecer mis conocimientos para finalizar con éxito el programa, y en general a todos los que de alguna manera me ayudaron a lo largo de estos años para que pudiera finalizar mis estudios y desarrollar este trabajo.

A quienes me brindaron su apoyo incondicional y no me dejaron rendir en momentos difíciles, a todos ellos les dedico este trabajo.

Tabla de Contenido

Dedicatoria.....	III
Prólogo.....	VII
Introducción.....	8
Resumen.....	9
Abstract.....	10
Planteamiento del Problema.....	11
Pregunta de Investigación.....	11
Justificación.....	14
Alcance y Limitaciones.....	16
Objetivos.....	17
Objetivo General.....	17
Objetivos Específicos.....	17
Marco Conceptual.....	18
Marco Legal.....	22
Marco Teórico.....	25
Evolución Histórica de la Normatividad en Materia Contractual en Colombia.....	25
¿Cómo funciona el Sistema de Contratación Pública Colombiano?.....	29
¿Qué busca el sistema de contratación pública?.....	30
¿Cómo se planifican las compras en las entidades públicas?.....	31
Documentos anexos a los estudios previos.....	33
Antecedentes de Corrupción en la Contratación Colombiana.....	36
¿Cuánto Dinero Pierde el País por la Corrupción?.....	42
Modalidades de Corrupción en la Contratación.....	42
Análisis de las Debilidades del Sistema de Contratación Pública Colombiana.....	45
Modalidades de Contratación y sus Fases.....	45
Licitación Pública.....	45
Selección Abreviada por Subasta Inversa.....	49
Selección Abreviada de Menor Cuantía.....	52
Mínima Cuantía.....	56
Concurso de Méritos.....	58
Contratación Directa.....	61

Análisis de Las Debilidades en el Proceso de Contratación	63
Debilidad en la Planeación de las Compras Institucionales.....	64
Debilidad del Sistema de Contratación Pública en las Diferentes Etapas del Proceso Contractual	65
Debilidades de la Etapa Precontractual.....	65
Formulación de estudios previos.	65
Necesidad de la compra.	66
Costo de productos o servicios.	67
Requisitos técnicos exigidos.	67
Apertura de ofertas.....	67
Identificación de riesgos y solicitud de garantías.	68
Falta de estudios.....	68
Debilidades de la Etapa Contractual	69
Supervisión e Interventoría.	69
Ejecución.....	71
Calidad de productos.....	72
Debilidades de la Etapa Post Contractual	72
Fallas en el Control Ciudadano.....	73
Funciones de las veedurías:	74
Consecuencias de la Debilidad del Sistema de Contratación en las Comunidades	75
Conclusiones	81
Recomendaciones	85
Bibliografía	87

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1 Modalidades de Contratación	20
Ilustración 2 Modalidades de Contratación	21
Ilustración 3 Porcentaje de Sobornos más empleados	44
Ilustración 4 Objetivos de la interventoría y la supervisión	71

Lista de Tablas

Tabla 1 Marco Legal de la Contratación de Colombia	22
Tabla 2 Modalidades de Soborno	43
Tabla 3 Referentes de Contratos de Vivienda Realizados por Entidades Públicas	75
Tabla 4 Referentes de Contratos de Alimentación Realizados por Entidades Públicas	77

Prólogo

Decidí elaborar la monografía en este tema tan complejo porque siento que como profesionales tenemos la responsabilidad de brindar a la comunidad información relevante que les permita hacer seguimiento a los recursos del estado, que no son más que los recursos del pueblo.

El objetivo es que los ciudadanos del común, los grupos veedores adquieran herramientas que les permita identificar los puntos críticos del sistema de contratación estatal y así regular, controlar y hacer seguimiento a los procesos contractuales, garantizando así que los recursos públicos sean invertidos de manera eficiente y lleguen a las personas para las cuales fueron destinados, cumpliendo su objetivo inicial y fortaleciendo el uso de los mecanismos de participación ciudadana.

Confío que la información aquí relacionada se convierta en una herramienta para la sociedad en materia de control y para el estado en materia de cumplimiento de sus funciones y en pro de la mejora continua, para que así se restituya la confianza y la fe del pueblo en sus entidades.

Introducción

Uno de los instrumentos que emplea el estado para dar cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo Nacional –PDN es la contratación pública, toda vez que cada una de ellas requiere adquirir bienes o servicios o realizar obras que propendan por el bienestar de la comunidad.

El presente trabajo fue elaborado con el fin de identificar cuáles son las debilidades que presenta el sistema de contratación público colombiano y que factores inciden en el cumplimiento efectivo del objeto contratado y en consecuencia se puedan satisfacer las necesidades identificadas y obtener los beneficios establecidos. Lo anterior con el fin de apoyar a la comunidad a ejercer su rol en el control social de la contratación y que se preserven los principios rectores de la contratación estatal que son la transparencia, la economía, la responsabilidad y la libre concurrencia.

Esto permite no sólo identificar dichas debilidades, además aborda las consecuencias de estas debilidades en las comunidades y hace un llamado de atención frente a la necesidad de hacer uso de figuras como las veedurías ciudadanas para hacer control y seguimiento y garantizar que las compras públicas sean eficientes y lleguen a donde deben llegar en términos de calidad y dentro de los tiempos establecidos.

Resumen

Este documento pretende hacer un análisis del sistema de contratación de Colombia, debido a que ésta obedece a una política pública que posee grandes deficiencias en su implementación, si bien el sistema de contratación estatal fue pensado con el fin de garantizar que las compras de las entidades públicas estén dentro del marco de la transparencia, también es notable que precisamente este sistema posee grandes vacíos que lo hacen vulnerable al clientelismo, la politización, la manipulación, es decir, a la corrupción.

En los últimos años se han escuchado una tras otra, noticias de corrupción en los procesos contractuales, casos como el carrusel de la contratación, los desfalcos de los Nule, Reficar, Odebrecht y muchos más, los cuales son una muestra inequívoca que el sistema de contratación estatal tiene fuertes debilidades que permite ser permeado por la corrupción, donde las dadas para la asignación de contratos, hacen que los presupuestos planificados se vayan a los bolsillos de unos pocos y las obras o compras no se realicen en los términos de calidad requeridos, todo lo anterior es un aspecto que vulnera generalmente los intereses de los más pobres y que impide que los recursos públicos generen los impactos sociales que requiere el país.

Palabras Clave

Contratación, estatal, Corrupción, debilidad, comunidad, transparencia, recursos, público.

Abstract

The monograph aim to make an analysis of the Colombia´s recruitment system, since this a public policy that had big failures in its implementation, although the state recruitment system was though with the purpose of warrant that purchases of public entities are within the framework of transparency, It is also remarkable that precisely this system has large gaps what makes it vulnerable to favoring, politization, manipulation, that is to say, the corruption.

In the last years we have heard once and again, news about corruption in contractual process, the cases like the “Carrusel de la contratación”, the Nule´s embezzlements, Reficar, Odebrecht and more, which are a unequivocal sings that state recruitment system has important debilities what permits it to be influenced by the corruption, where the gifts giving by the assignation of contracts, make that planned budgets will go into the pockets of a few people and works or purchases are not made in the terms of quality required, the above is an aspect that usually violates the interest of the poorest people and impedes that public resources generates the social impacts that the country resquires.

Key Words

Recruitment, state, corruption, debility, community, transparency, resources, public.

Planteamiento del Problema

Pregunta de Investigación

¿Cuáles son las Debilidades del Sistema de Contratación Pública Colombiano y cómo impacta a las Comunidades?

Colombia atraviesa una crisis de institucionalidad y de credibilidad derivado de la debilidad del Sistema Contractual, las compras del Estado se convirtieron en la caja menor de los ordenadores de gasto y de miles de funcionarios que día a día se ven involucrados en los casos de corrupción en la contratación.

La corrupción que se observa actualmente es una simple y cruda muestra de la vulnerabilidad y debilidad del Sistema de Contratación Pública, aspecto que es sumamente grave toda vez que va en contravía de la estructura de la inversión pública y en consecuencia del desarrollo de la nación, impidiendo que los recursos lleguen a su destino, que exista equidad en la distribución de los mismos y que estos generen el impacto deseado en el territorio. Lo anterior pone en entredicho la base estatal, la institucionalidad, la ética en las entidades públicas y en términos generales el funcionamiento del Estado colombiano.

La base normativa de Colombia desafortunadamente está llena de procedimientos y requisitos que confunden y permiten interpretaciones amañadas, generando grandes vacíos dentro del procedimiento que permite que los funcionarios faltos de ética puedan realizar maniobras y

manipular dichos procesos.

Anualmente en el país se pierden miles de millones de pesos que dejan de cumplir su objetivo en los territorios y comunidades y pasan a engordar las cuentas de particulares, que casi siempre son los mismos, quienes a punta de dadas y sobornos logran que los procesos sean estructurados para conveniencia de sus empresas tan meticulosamente como un sastre elabora un vestido a medida.

Casos como el Carrusel de la Contratación de los Hermanos Nule donde se perdieron más de 500.000 millones de pesos (Revista Semana, 2010), el caso Odebrecht quien entregó dadas superiores a los 11 millones de dólares a funcionarios colombianos para asegurar la adjudicación de contratos (Revista semana, 2016) y el caso Reficar donde se perdieron 17 billones de pesos (Revista Semana, 2017), son sólo muestras de los muchos procesos contractuales invadidos por la corrupción, puede que no tan notorios porque sus volúmenes no son tan altos, pero que al sumarse entre sí genera un deprimente panorama del destino de los recursos públicos del país y de la corroída “ética” de las entidades públicas que desvían a los bolsillos de unos pocos, miles de millones de pesos anualmente afectando la calidad de vida de las comunidades, especialmente las más necesitadas quienes dependen de estos recursos para solucionar sus problemáticas más sentidas.

El problema de la debilidad del sistema de contratación pública del país radica en primer lugar, en la cultura colombiana donde prevalece la premisa de hecha la ley, hecha la trampa, en segundo lugar la falta de ética de los funcionarios públicos, en tercer lugar la vulnerabilidad de la normatividad que reglamenta la contratación pública, en cuarto lugar las fallas en el sistema penal

que no garantiza penas significativas para los corruptos y mucho menos la indemnización, reparación o recuperación de los recursos embolados; y en quinto y último lugar la falta de voluntad política para legislar más severamente en contra de los delitos contra la administración pública. Esta última es la cereza de un pastel del que todos toman tajada y del que el pueblo sólo recibe las migajas.

Justificación

El presente trabajo se realiza con la pretensión de entender de alguna manera lo que está pasando a nivel nacional con el sistema de contratación estatal, para permitir a las personas desde el conocimiento y análisis de los antecedentes, identificar las debilidades que presenta y que sirva de herramienta para su reestructuración y mejoramiento en aras de garantizar la transparencia en las compras públicas.

También al realizar esta investigación se pretende permitir al lector adquirir elementos y conceptos básicos referentes a la contratación pública, incentivando el análisis y la toma de conciencia acerca de la responsabilidad del control social frente a las inversiones realizadas de los recursos del Estado, para que se constituya en una herramienta para la toma de decisiones, que motive a los ciudadanos a la conformación de veedurías y a emplear otros mecanismos de participación y control social que existen y que pueden mejorar en definitiva el uso de los recursos de la nación, pero que son desafortunadamente subutilizados por los ciudadanos.

Los ciudadanos necesitan una verdadera gestión que apoye el desarrollo social y económico del país y que garantice suplir las necesidades sentidas, pero para ello se requiere que el proceso contractual colombiano sea realizado en términos de planeación, eficiencia, eficacia, celeridad, transparencia, entre otros principios necesarios para garantizar que los recursos del presupuesto público, sean administrados y ejecutados de manera óptima.

Sin embargo, para que los recursos públicos sean administrados adecuadamente es necesario que los ciudadanos asuman su responsabilidad y puedan controlar de alguna manera las inversiones, pero para ello se requiere tener juicios de valor que les permita realizar esta función. Es así que desde la premisa que el poder nace del conocimiento, esta monografía es una herramienta que le permite al ciudadano mejorar su conceptualización, e identificar las debilidades existentes en el sistema de contratación de tal forma que sepan exactamente que controlar y dónde buscar, para que así puedan realizar control efectivo y verificar que a pesar de las deficiencias existentes todos y cada uno de los recursos del presupuesto estatal llegue donde debe llegar y cubra las necesidades para las que se planificó la inversión.

Alcance y Limitaciones

El presente documento explora el sistema de contratación pública del país, específicamente en el ámbito de las debilidades que presenta, que permiten que sea permeado por los actos de corrupción.

La investigación se realiza de manera general en el sistema de contratación pública sin profundizar en cada una de las modalidades de contratación.

La principal limitante es dificultad para acceder a información sensible que podría permitir analizar el problema a mayor profundidad.

Objetivos

Objetivo General

Exponer las debilidades del sistema de contratación público colombiano y su impacto en las comunidades

Objetivos Específicos

- Indagar la base histórica de la contratación pública de Colombia.
- Contextualizar la base normativa de la contratación pública colombiana.
- Identificar los antecedentes de corrupción de la contratación colombiana.
- Analizar las debilidades del sistema de contratación.

Marco Conceptual

Poder abordar el análisis de las debilidades del sistema de contratación pública colombiana es necesario familiarizarse con los conceptos básicos que se relacionan con el tema, a continuación, se presentan algunos conceptos importantes dentro de la dinámica contractual:

Entidad pública o estatal: De acuerdo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública son “La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles” (Congreso de Colombia, 1993)

Contratación: se define como “el proceso mediante el cual se realiza una transacción en la que una parte se compromete a transferir recursos económicos a cambio de la recepción de un determinado servicio. Como su nombre lo indica, el proceso de contratación implica un contrato, es decir, un documento en el que ambas partes hacen un compromiso, el cual será avalado por un determinado orden jurídico. La contratación puede aludir a relaciones entre personas jurídicas o personas reales; el caso más frecuente es el de una persona real que se atiene a trabajar bajo la órbita de una determinada organización, ya sea pública o privada” (Definición, 2018)

Contratista: En términos contractuales el contratista es quien presta un servicio que es requerido por una entidad. (ABC, 2018)

Modalidades de contratación: Conforme a lo establecido en la ley 1150 de 2007 el Estado colombiano realizará las compras estatales de acuerdo a las siguientes líneas de contratación según sea el caso:

- Licitación Pública
- Mínima Cuantía.
- Contratación Directa.
- Concurso de méritos
- Selección Abreviada

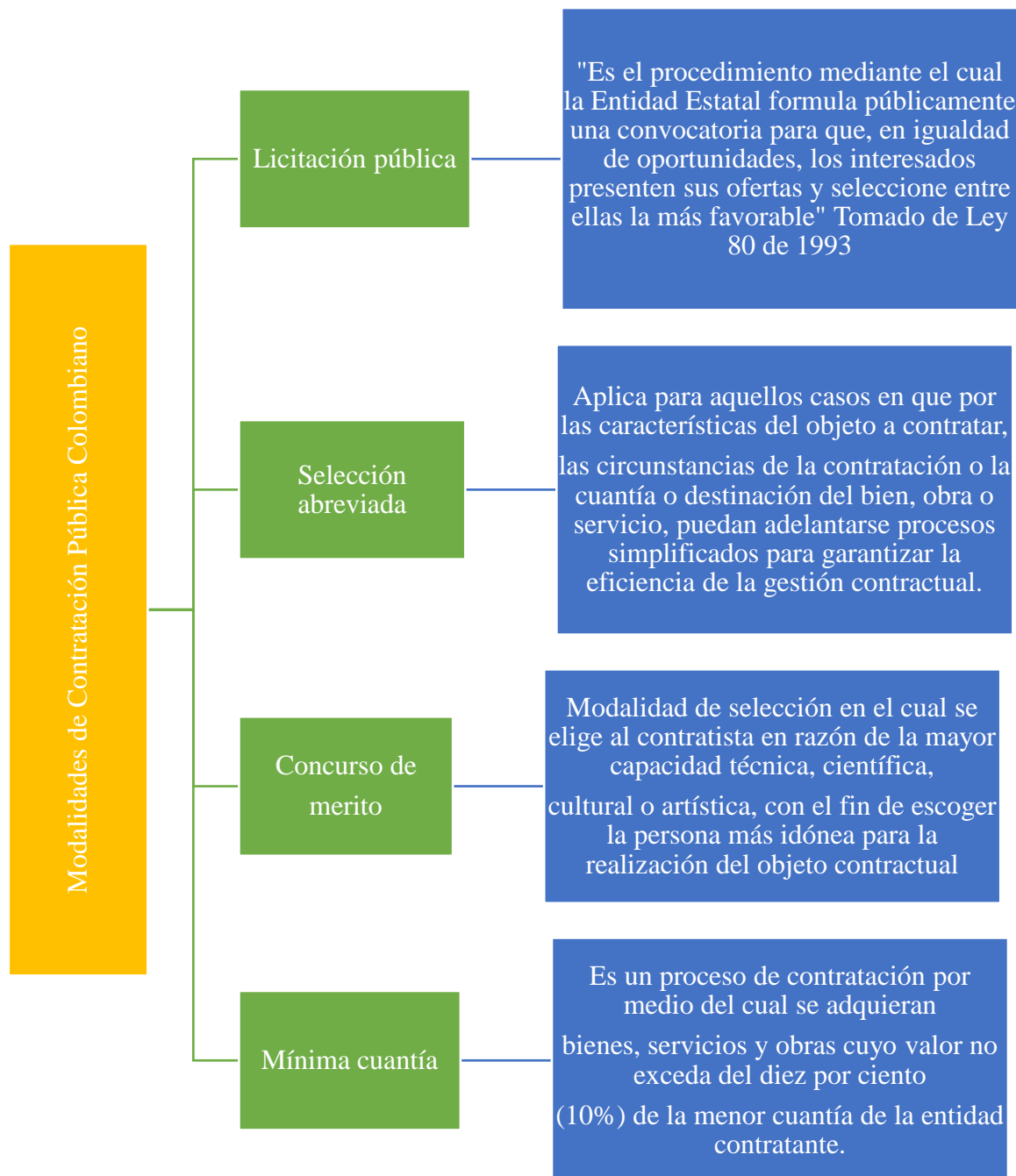


Ilustración 1 Modalidades de Contratación

Tomado de (Colombia Compra Eficiente, 2018), (Congreso de Colombia, 1993), (Congreso de la República, 2011)

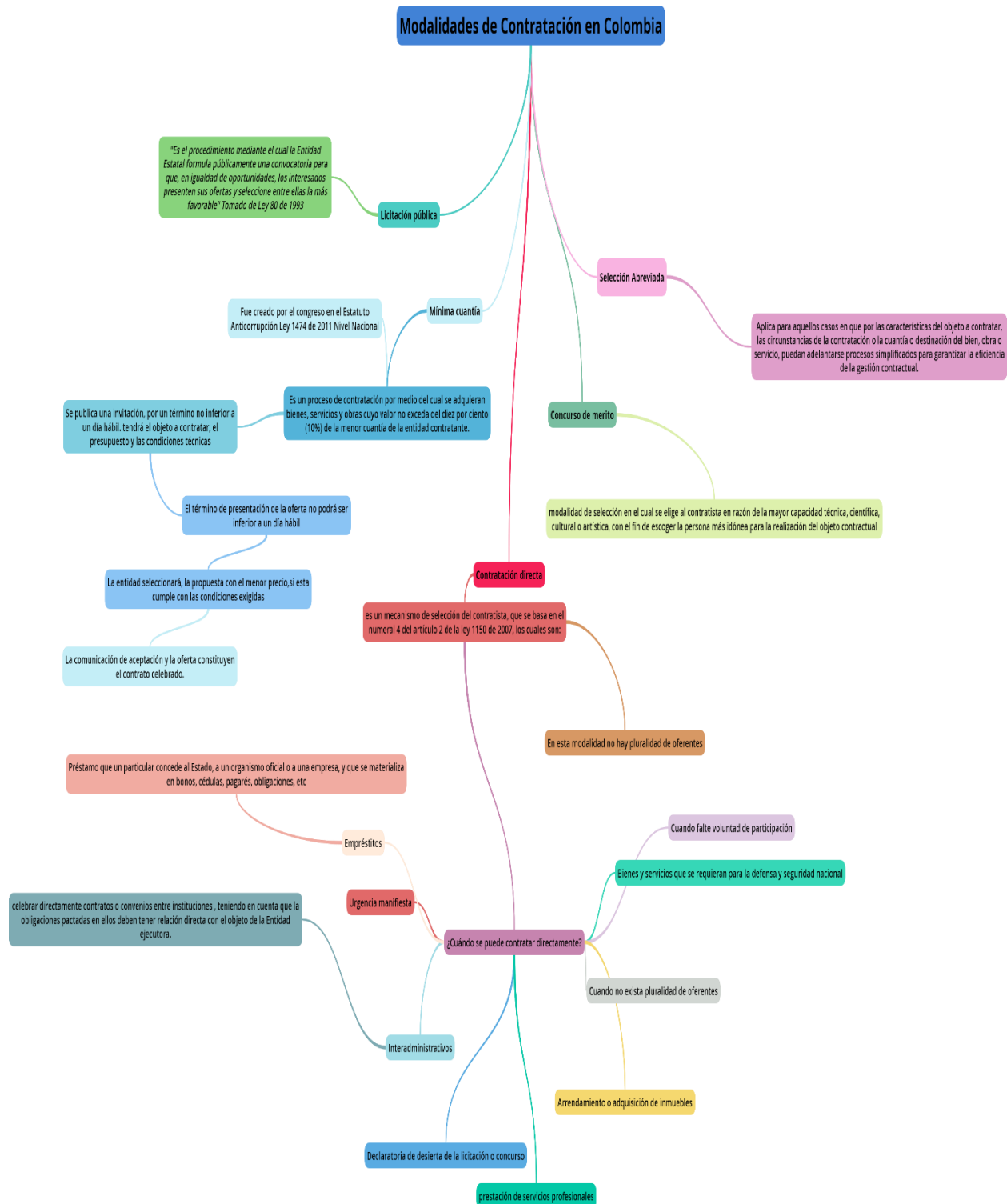


Ilustración 2 Modalidades de Contratación

Marco Legal

Actualmente la contratación en Colombia se enmarca mediante el siguiente referente legal:

Tabla 1 Marco Legal de la Contratación de Colombia

Norma	Descripción	Estatus
Constitución de Colombia	Artículo 355, “...El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo ...” (Congreso de la República, 1991).	Vigente
Ley 80 de 1993	“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” (Congreso de Colombia, 1993)	Vigente
Ley 1150 de 2007	“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos” (Congreso de la república, s.f.)	Vigente

Decreto 2474 de 2008	“ <i>Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones</i> ”. (Presidencia de la República, 2008)	Derogado por el art. 9.2, Decreto Nacional 734 de 2012
Decreto Ley 4170 de 2011	“ <i>Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura</i> ”. (Presidencia de la República, 2011)	Vigente
Decreto 734 de 2012	“ <i>Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones</i> ”. (Presidencia de la república, 2012)	Derogado por el art. 163, Decreto Nacional 1510 de 2013
Decreto ley 19 de 2012.	“ <i>Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública</i> ” (Presidencia de la República, 2012)	
Ley 1508 de 2012	“ <i>Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.</i> ” (Congreso de Colombia, 2012)	Vigente

Decreto 3054 de 2013	<i>“Por el cual se modifica el artículo 89 del Decreto .1510 de 2013” Frisco. (Presidencia de la República, 2013)</i>	Vigente
Decreto 1510 de 2013	<i>“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública” (Presidencia de la República, 2013)</i>	Vigente
Decreto 791 de 2014	<i>“Por el cual se reglamenta el artículo 72 de la Ley.1682 De 2013 y el art. 18 decreto 1510 de 2013– Capacidad residual”. (Presidencia de la República, 2014)</i>	Vigente
Decreto 1965 de 7 de octubre de 2014	Bienes y servicios para defensa y seguridad nacional. (Presidencia de la República, 2014)	Vigente
Decreto 1082 de 2015	<i>“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional” (Presidencia de la República, 2015)</i>	Vigente
Decreto número 092 de 2017	<i>“Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política” (Presidencia de la República, 2017)</i>	Vigente

Marco Teórico

Evolución Histórica de la Normatividad en Materia Contractual en Colombia.

De acuerdo a investigación realizada por (Universidad Católica de Colombia, 2015) “antes de la Constitución de 1886, se presentaba un régimen de libertad en la contratación asimilable a los contratos celebrados con los particulares; sobresaliendo los contratos de concesión de derechos de peaje y pontazgo, negocios de compras y de suministros para la incipiente administración pública”.

La ley 84 de 1873 o Código Civil de los Estados Unidos de Colombia, la cual “determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles” (Congreso de la Republica, 1873)

Esta ley instauró la cláusula de caducidad, lo cual si bien no fue muy importante en el momento ya que el país estaba bajo un régimen federal. El código civil fue adoptado finalmente en el año 1887 una vez se elimina el Estado federado y se convierte en una república unitaria mediante la ley 57 de 1887. (Consejo Nacional Legislativo, 1887). Está de acuerdo a la (Universidad EAN, 2012) “incorpora en los contratos del Estado como cláusula fundamental y a su favor, la penal pecuniaria”.

Por otro lado, frente a las cláusulas de caducidad en 1909 la Ley 53 “Sobre términos administrativos y prescripción de ciertas acciones en cuanto a contratos celebrados con el Gobierno” (Congreso de Colombia, 1909) estableció dos tipos de cláusulas de caducidad. La

primera a nivel contractual cuya causal de caducidad se ligaba directamente con lo pactado dentro de los términos del contrato, y la segunda basada en el incumplimiento del contratista.

En 1892 con la expedición de la ley 104 “sobre ferrocarriles” donde de acuerdo a la investigación realizada por la (Universidad EAN, 2012) se genera “un régimen especial de intervención en los contratos de construcción y operación (concesión) de las vías férreas del país. Se consagra la venta forzada al finalizar la concesión, prórrogas automáticas obligatorias en caso de no presentarse la solicitud de compra por parte del gobierno y, por último, la reversión propiamente dicha, sin indemnización, al finalizar la prórroga que fuere cuando menos equivalente a su periodo inicial” (Congreso de Colombia, 1892)

En 1912 la normalización de la contratación en Colombia se basó en la aplicación del código Fiscal Nacional de 1912, “mediante el cual se sustituyen el código fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman” (Congreso de Colombia, 2012) este buscaba garantizar la transparencia y eficacia de los procesos y como herramienta estipuló la licitación pública.

En 1912 la Ley 130 fue el primer Código de Justicia Contenciosa Administrativa, “sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo” (Congreso de Colombia, 1912), luego en 1913 se expide la Ley 130 de 1913, por medio de la cual “se habla de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo” (Congreso de Colombia, 1913), después con la Ley 60 del 5 de noviembre de 1914 “ley Orgánica del Consejo de Estado” (Congreso de Colombia, 1914), con estas leyes realmente se pone en funcionamiento la justicia contenciosa administrativa en el país.

La ley 63 de 1921 “por la cual se modifica el artículo 437 del Código Fiscal” (Ministerio de Justicia, 1921) y la ley 106 de 1931 “mediante sustituye el artículo 1o de la Ley 116 de 1923, “que reglamenta la celebración de contratos para la conducción de correos nacionales” (Congreso de Colombia, 1931) estas dos leyes de acuerdo a (UNIVERSIDAD EAN, 2012) “extendieron los privilegios excepcionales de la caducidad, la cláusula penal pecuniaria y la exigencia del procedimiento de la licitación a los contratos de suministros y prestación de servicios”.

Ya en 1941 la Ley 167, Código Contencioso Administrativo por medio del cual se “organiza la jurisdicción Contencioso-administrativa” (Congreso de Colombia, 1941), se otorga competencias a la Corte Suprema de Justicia para dirimir controversias frente a contratos administrativos.

En el año 1955 por medio del decreto 351 de 1955, “por el cual se dictan algunas normas de carácter administrativo y fiscal sobre contratos y reservas” (Congreso de la República, 1955) se profirió el primer “Estatuto Nacional de Compras”, donde por primera vez se habló y exigió cotizaciones y se exigía la creación del Comité de Compras.

El decreto extraordinario 2880 de 1959 mediante el cual “se reorganiza el servicio nacional de suministros” (Ministerio de Justicia, 1959) y estructuró el reglamento para ejecutar las licitaciones establecidas por el código fiscal.

La década de los 60 da la apertura al Decreto Legislativo 550 de 1960, “por el cual se adoptan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Presidencia de la República, de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos” (Presidencia de la República, 1960) esta

norma estableció el Estatuto de los Contratos Interadministrativos, los cuales estaría sujetas por el Código Civil Colombiano, y la resolución de controversias serían resueltas por la justicia contenciosa administrativa.

Luego la ley 4 de 1964 “Por la cual se dictan disposiciones sobre la industria de la construcción, concursos y contratos” (Congreso de Colombia, 1964) el registro de proponentes y el cálculo matemático. También en 1964 se expide el Decreto-Ley 528 de 1964 “por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución y se adoptan otras disposiciones” (Presidencia de la República, 1964) donde se asigna competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa a las controversias de los contratos administrativos de las entidades públicas, esta no difiere entre entidades del orden nacional, departamental, municipal o descentralizadas.

La Ley 28 de 1974 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones” (Congreso de Colombia , 1974) donde se dotó de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para regular el tema contractual. Luego en 1976 de acuerdo a las facultades dadas, se expidió el Decreto-Ley 150 de 1976, “Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas” (Presidencia de la República, 1976) el cual se reconoce como el primer estatuto de codificación del derecho contractual.

Se profiere la Ley 19 de 1982, “por la cual se definen nuevos principios de los contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para

reformular el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976 y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República, 1982), donde se establecen principios y criterios fundamentales para la contratación pública.

En 1983 se expide el Decreto - Ley 222 de 1983, “Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones” (Presidencia de la República, 1983) el cual en su artículo 16 da la clasificación de los contratos administrativos.

En 1993 aparece la Ley 80, por la cual “se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” (Congreso de Colombia, 1993) que los principios y estructura de la contratación para las entidades públicas. Luego la ley 80 es reformada por medio de la Ley 1150 de 2007, la cual pretende disminuir los costos contractuales.

Finalmente, la ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

¿Cómo funciona el Sistema de Contratación Pública Colombiano?

La contratación en Colombia en los últimos años ha cambiado significativamente en miras a la agilización de trámites, de esta manera la contratación está basada en los principios de la ley.

De acuerdo al decreto 4170 de 2011 el eje rector de la Contratación en Colombia, siendo una Unidad Administrativa Especial quien tiene la responsabilidad de impulsar las políticas, normas y de dar línea en materia de compras y contratación pública.

La creación de Colombia Compra Eficiente como entidad responsable de administrar el sistema de compras y contratación Pública del Estado Colombiano, supone el mejoramiento del sistema contractual, mediante la estructuración e implementación de normas, procedimientos y prácticas enfocadas hacia la eficacia, eficiencia, efectividad y transparencia de las compras y la contratación pública.

Donde se busca que la ética, transparencia, y rendición de cuentas enmarquen el ejercicio de las compras públicas, para ello esta entidad desarrolla los manuales, guías y documentos tipo que ayuden a las entidades del estado a implementar el sistema de compras bajo los principios de agilidad y transparencia.

¿Qué busca el sistema de contratación pública?

El sistema de contratación pública de Colombia pretende desarrollar e impulsar políticas públicas y que permitan la organización del sistema de compras y contratación pública, de esta manera se garantiza mejorar la eficiencia, transparencia en los procesos contractuales y optimización de los recursos públicos.

¿Cómo se planifican las compras en las entidades públicas?

De acuerdo a los objetivos y metas planteadas para cada vigencia todas las entidades públicas deben planificar sus compras sean bienes o servicios mediante un Plan General de Compras de acuerdo al artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y al plan de compras de acuerdo a la Ley Anual de Presupuesto

a. Plan de Adquisiciones.

En este sentido el plan anual de adquisiciones es un Instrumento de planeación contractual que toda entidad pública debe diligenciar, allí se colocan los bienes, obras o servicios que la entidad requiere para su funcionamiento y cumplimiento de metas institucionales durante el año y esta información es publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP.

Dentro de plan de adquisiciones se debe colocar la siguiente información, la cual debe ser actualizada cada vez que está surta alguna modificación:

- Código (Codificación estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC), ya que se eliminó la clasificación CIU).
- Descripción del elemento a contratar.
- Fecha estimada de inicio de proceso de selección de acuerdo a las necesidades de la compra.
- Duración estimada del contrato, esta depende de acuerdo a la duración que se estime que se debe plantear para garantizar el cumplimiento efectivo de la actividad.

- Modalidad de selección. Allí de acuerdo a la cuantía y las especificidades del objeto a contratar se define la modalidad aplicable.
- Fuente de los recursos. Si son propios de la entidad o si obedece a otra fuente de financiación.
- Valor total estimado. De acuerdo a un estudio de mercado y al presupuesto de la entidad.
- Valor estimado en la vigencia actual
- ¿Se requieren vigencias futuras?, es decir se requiere dinero del siguiente año para poder realizar la compra.
- Datos de contacto del responsable, quien es el encargado del diligenciamiento y actualización de la información.

Una parte fundamental de la planificación de la contratación estatal es la elaboración de los estudios previos los cuales son documentos definitivos donde se realiza como su nombre lo indica un estudio de los bienes o servicios que se desean adquirir, siendo este documento la base para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, o del contrato.

Este instrumento busca que los oferentes o proponentes tengan clara la información sobre los bienes o servicios que solicita la entidad, el presupuesto que posee la entidad para la compra y los riesgos que representa la compra, al igual de las medidas de mitigación planteadas desde la entidad para evitar la materialización de los riesgos.

b. Estudios Previos.

De acuerdo al artículo 20 del decreto 1510 de 2013, el documento de estudios previos debe contar con unos contenidos mínimos los cuales se relaciona a continuación:

1. Descripción de la necesidad que la entidad pública pretende satisfacer con la contratación.
2. Descripción del objeto a contratar, allí se especifica los aspectos más importantes del proceso y se identifica el objeto de dicha contratación.
3. Modalidad de la contratación. Donde de acuerdo al tipo de bien o servicio solicitado, el monto de la contratación se define la modalidad y los fundamentos jurídicos que la soportan.
4. Valor estimado del contrato el cual debe justificarse con estudios de mercado y otras metodologías.
5. La justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable y de acuerdo a la modalidad de contratación que se desarrolle. Según el artículo 26 del decreto 1510 de 2013.
6. El análisis de riesgos del proceso y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la entidad va a exigir para el desarrollo del proceso de contratación.
8. Identificar, si la contratación que se va a realizar está cobijada por algún Acuerdo o Tratado Internacional, que se encuentre vigente para Colombia.

Documentos anexos a los estudios previos.

Los estudios previos son uno de los análisis que se debe hacer para realizar el proceso contractual y deben estar acompañados de los siguientes documentos:

Análisis del sector

De acuerdo al artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 las entidades públicas deben realizar el análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis del Riesgo y deben de igual forma dejar constancia de dicho análisis en los documentos del proceso contractual. (Colombia Compra Eficiente, 2017)

Este debe contener:

Análisis de Mercado: “Analiza el sector en contexto local y nacional, se apoya en datos históricos y en cifras comerciales. Para el análisis económico se tiene en cuenta el comportamiento del mercado, fluctuaciones en el valor de los materiales, índices económicos entre otros, así como las restricciones legales sobre el producto, si requiere licencias”. (Colombia Compra Eficiente, 2017)

Análisis de la Oferta:

“Quienes son los proveedores en el mercado, se debe buscar la información financiera del sector y de algunos de sus miembros en particular. Cuál es la dinámica de producción, suministro y entrega de bienes, cadena de producción. Para el efecto, es viable una comunicación fluida con los gremios, así como el diseño de elementos que permitan recoger la información, con indicación expresa de la fecha en la que se hizo”. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Análisis de la Demanda: “si entidades del Estado han adquirido el bien o servicio que se requiere, en qué condiciones de calidad y precio, cómo se hizo la entrega”. (Colombia Compra Eficiente, 2017)

Análisis de Riesgos.

Este aspecto está reglamentado por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007: “DE LA DISTRIBUCION DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES: Los Pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de riesgos previsibles involucrados en la contratación” (Colombia Compra Eficiente, 2018) y el artículo 17 del decreto 1510 de 2013 “La entidad estatal debe evaluar el Riesgo que el proceso de contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.” (Presidencia de la República, 2013).

Para dar cumplimiento a lo anterior se dispone de una estructura mínima que debe contener la administración de los riesgos, los cuales se relacionan a continuación:

1. Establecimiento del contexto en el cual se adelanta el proceso de contratación.
2. Identificación y clasificación de los riesgos inherentes al proceso de contratación.
3. Evaluación y calificación de los riesgos.
4. Asignación y tratamiento de los riesgos.
5. Monitoreo y revisión de la gestión de riesgos.

Antecedentes de Corrupción en la Contratación Colombiana

Después de hacer un barrido por la normatividad que reglamenta la contratación pública en el país es importante traer los antecedentes de corrupción de la contratación pública, que desafortunadamente son muchos, los más importantes se relacionan a continuación:

- **El Escándalo de DRAGACOL en el año 1999.**

La firma Sociedad de Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S.A. DRAGACOL contratada para desarrollar el dragado de los canales de acceso al puerto de Barranquilla y Buenaventura y al río Magdalena no cumplió y representó para la nación una pérdida de 13.069 millones de pesos (El Tiempo, 1998)

- **Escandalo por recaudo de los impuestos de la capital del Valle del Cauca por particulares en el año 2006.**

Este escándalo se dio por un contrato muy cuestionado adjudicado por la administración de Cali a la **Unión Temporal Sí Cali**, cuyo objetivo era manejar la base de datos de 540.000 contribuyentes caleños, donde se debía modernizar la Dirección de Hacienda y mejorar en el recaudo de los impuestos. Sin embargo, la procuraduría pudo comprobar que el contrato fue firmado por fuera de los tiempos establecidos, *“que el contratista no ofrecía las suficientes garantías y que el alcalde desconoció abiertamente los principios de transparencia y objetividad”* (El Tiempo, 2007).

- **El Escándalo de Commsa en 2007**

Commsa, fue un consorcio conformado por empresas colombianas y españolas que en el año 1997 fue contratada para construir la troncal del Magdalena Medio, una vía con una extensión de más de 600 kilómetros, por un costo total de 425 millones de dólares, contrato que nunca tuvo una póliza que garantizara el cumplimiento y calidad de la obra, según lo publicó (Revista Semana, 2006) Obra que no se cumplió y que por obvias razones desfalcó de manera significativa al estado.

- **Compra del Hotel Bella Isla del municipio de San Gil en 2008**

El municipio de San Gil compró el hotel Bella Isla sin cumplir los requisitos de contratación, por esto Mario Camacho Prada fue condenado a 52 meses de prisión por violar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y luego en el año 2008 “fue condenado a siete años y medio por peculado por aplicación oficial diferente, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, prevaricato por acción e interés ilícito en la celebración de contratos” (Razón pública, 2015).

- **Carrusel de la Contratación en Bogotá en el 2010**

De acuerdo a las mismas declaraciones de Miguel Nule a la Corte Suprema los sobornos por parte de funcionarios públicos eran del 8% del total de los contratos para garantizar su adjudicación, siendo así de acuerdo a una auditoría realizada por la contraloría el detrimento patrimonial alcanzaría los \$211.419.574.511, (Dinero, 2013) sin embargo, se calcula que estas mordidas como son llamadas en el argot popular podrían sobrepasar el 10%, porcentaje que corresponde al valor

del anticipo en los contratos y que explicaría los retardos en el inicio de las obras, la falta de calidad y el incumplimiento en las mismas.

- Indebida celebración de contratos para la compra de dos lotes que iban a ser utilizados para Vivienda de Interés Social (VIS) en la capital del Atlántico y el municipio de Galapa en el año 2011.

- El escándalo de Termo Río SA en 2012.

Luego de tres días de creada la empresa TermoRío S.A. en el año 1997 Electranta abrió la convocatoria para adjudicar el contrato para el suministro de servicio de energía, contrato que fue adjudicado a TermoRío S.A. quien fue la oferta más barata bajo oscuras circunstancias, este contrato tenía una duración de 20 años, aspecto que puso en jaque a la Electrificadora del Atlántico, ya que tenía una deuda de 52 millones de dólares, el ministerio de Minas por considerar el contrato sospechoso pidió parar el proceso. Por ello TermoRío demandó ante instancias internacionales a la nación la obligó a pagar 60 millones de dólares por indemnización (Revista Semana, 2001).

- **El escándalo de la salud en el Huila del año 2015.**

En este caso se trata del desfalco de miles de millones de pesos de un contrato celebrado con la caja de compensación, IPS Revivir de manera irregular e ilícita porque esta IPS no estaba habilitada para funcionar y no contaba con la infraestructura física para prestar el servicio. Donde se canceló más de 3 mil millones de pesos, de igual forma al mismo tiempo se adjudicó contrato

con San Antonio de Pauda para prestar los mismos servicios y para el mismo público por 800 millones de pesos. Siendo así que la IPS Revivir nunca prestó los servicios a los usuarios del SISBEN del municipio de Pitalito departamento del Huila (Fiscal Mario Montes segunda entrega del escándalo de la salud en el Huila., 2016)

- **El escándalo por el carrusel de las alcaldías locales de Bogotá en 2015.**

Esta caso muestra los visión de los convenios de asociación celebrados por un alto porcentaje de las alcaldías locales de Bogotá, que de manera directa y sin verificación de idoneidad suscribían esta modalidad de contratación y omitían la realización de procesos licitatorios, esta situación es sumamente grave toda vez las alcaldías locales en Bogotá manejan un monto aproximado de 300.000 millones de pesos anualmente y mucho de este dinero fue a parar a convenios con fundaciones que no garantizar la eficiencia y calidad de los servicios (El tiempo, 2015).

- **El escándalo en los Juegos Nacionales en Ibagué año 2015.**

La construcción de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de los juegos nacionales a realizarse en el municipio de Ibagué en el 2015, cuya defraudación asciende a más 140.000 millones de pesos. En lugar de las instalaciones planificadas en la actualidad solo se observa devastación y caos tal como lo dice (Revista semana, 2015) “*La escena poblada de ladrillos reventados, varillas al aire y una piscina vacía dan físicas ganas de llorar*”.

- **El escándalo de la Gobernación de la Guajira en los contratos para disminuir la mortalidad infantil en el año 2016.**

Este caso es aberrante en un departamento donde la mortalidad infantil es tan alta, se presentan “irregularidades en la contratación del Programa de Alimentación Escolar, PAE por valor de \$1.176 millones” (El Heraldó, 2016), donde en muchos casos los alimentos no llegaron a sus usuarios y simplemente tomaban fotografías a los niños de refrigerios que simplemente pasaban de una mano a otra, porque nunca fueron entregados a los pequeños.

- **El escándalo de Reficar de 2016.**

Los costos de Reficar que llegaron a estar sobre los 8.016 millones de dólares, 4.023 millones más de lo planificó inicialmente. Es decir, el valor del proyecto se duplicó, debido a la mala planificación y la corrupción presente en el proceso. (Revista Semana, 2017) (Revista Semana, 2016)

- **El escándalo en el Hospital Universitario del Valle en 2016.**

De acuerdo a investigación realizada por la contraloría el detrimento patrimonial en el Hospital Universitario del Valle asciende a los \$123.783 millones, dentro de los cuales se encuentran dos contratos: “el primero estaba destinado para la operación del servicio de hemodinamia, cirugía cardiovascular, unidad de cuidado intensivo coronario; el segundo, para montaje y puesta en

operación, administración y gestión del servicio de cirugía digestiva y cirugía bariátrica por laparoscopia” (Elespectador, 2016).

- **El escándalo en la CAS año 2016.**

“Los hechos están relacionados con un contrato por \$3.400 millones, firmado en 2011 con la Unión Temporal Barrancabermeja para la reforestación de algunos terrenos de esa ciudad”. (Caracol Radio, 2016) Dinero que fue pagado al contratista sin que se hubieran cumplido todas las obras.

- **Caso Odebrecht en 2017.**

La multinacional brasileña Odebrecht pagó \$84 mil millones, en dadas a diferentes personalidades del estado para obtener la concesión Ruta del Sol 2 así lo manifiesta la (Revista semana, 2016).

- **El Cartel de los Abuelos en 2017.**

En este caso la fiscalía pudo constatar que se suscribían contratos con valores inflados, donde se pedían cosas que no necesitaban los abuelos y que se contrataba con fundaciones que incluían abuelos fallecidos dentro de los usuarios (Caracol, 2017).

Los anteriores simplemente son una pequeña pero dura muestra de los muchos casos de corrupción que se presentan en la celebración de contratos de entidades públicas, sin embargo, no muestra todo el panorama real, ya que este es mucho más crítico.

¿Cuánto Dinero Pierde el País por la Corrupción?

Es muy difícil poner una cifra exacta al costo de la corrupción en el país, ya que sólo son informados los casos más grandes, con mayor volumen de recursos, pero la realidad es que la corrupción permea todas las modalidades y montos. Según informe del contralor general doctor Edgardo Maya Villazón y publicado por (El tiempo, 2017), *“la corrupción le roba al país alrededor de 50 billones de pesos anuales, es decir casi un billón de pesos por semana”*, una cifra escalofriante cuando se sabe que somos unos de los países con mayor desigualdad del mundo.

Ahora bien, de acuerdo a los informes de la procuraduría general de la nación el costo de la corrupción asciende al 4% del Producto Interno Bruto -PIB, es decir equivalente a lo que la nación destina para inversión en un año (El tiempo, 2017).

Si a la pérdida económica se le suma el impacto en el territorio, los reprocesos, el retraso en el desarrollo del país, la cifra subiría considerablemente, es decir no sólo es el dinero robado, es también todo lo que se deja de hacer, la afectación a la economía y el aumento de las brechas socioeconómicas.

Modalidades de Corrupción en la Contratación

La corrupción en Colombia a nivel contractual no sólo está enmarcada en la entrega de dadas para adjudicación de contratos, esta desafortunadamente va más allá y emplea otras maniobras que buscan disfrazar el tráfico de influencias y demás actos de corrupción. En este sentido la firma (ECONESTUDIO, 2015) en el documento **“Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia”** presenta los resultados de un estudio realizado con 390 empresas del área de la ingeniería, dónde dentro de otras preguntas se les indagó sobre lo siguiente: **“Qué tipo de sobornos ha oído?”** (ECONESTUDIO, 2015), en este documento la percepción del soborno se observa de la siguiente forma:

Tabla 2 Modalidades de Soborno según (ECONESTUDIO, 2015)

Resultados del Análisis Realizado Por Econestudio en el documento Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia	Cantidad
Soborno como un % del valor del contrato	38
Entrega de dinero en efectivo a servidor público independiente del valor del contrato	30
Ofrecer emplear a un familiar, amigo o allegado de un servidor público	19
Regalos costosos como apartamento, o viaje a servidor público	12
Otros	2

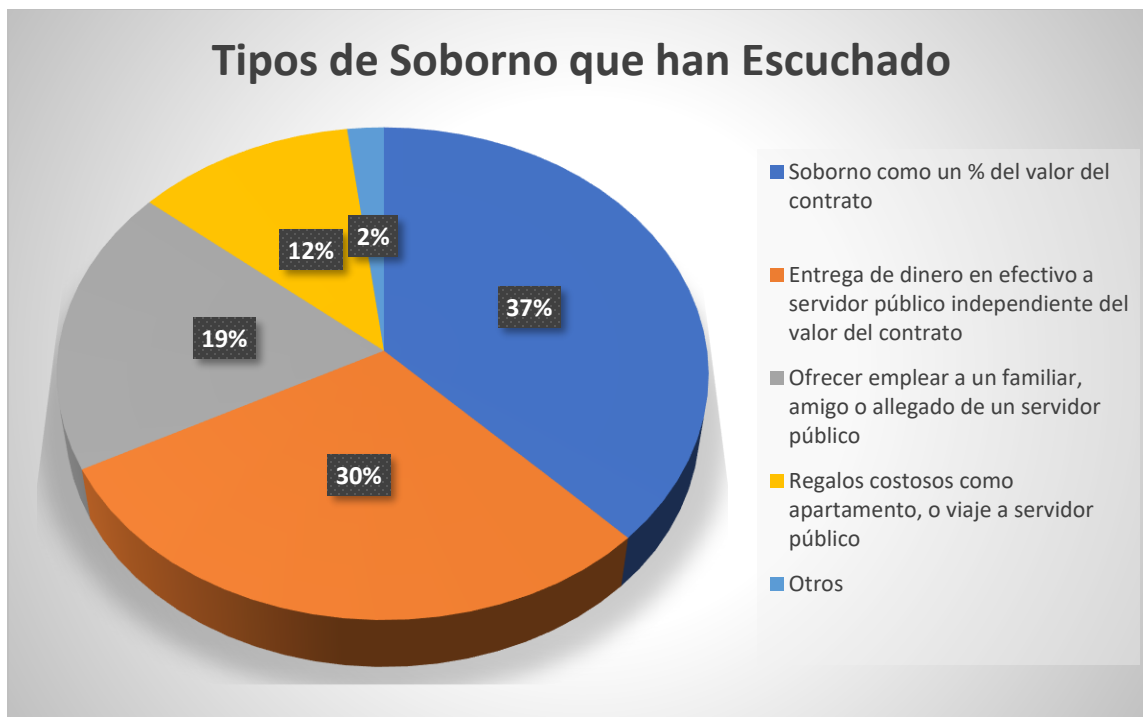


Ilustración 3 Porcentaje de Sobornos más empleados

¿Cuál encuesta, dónde está el cuestionario, la tabulación?

Lo anterior si bien es una pequeña muestra, si es un indicador importante de esta enfermedad que aqueja a la contratación estatal, toda vez que deja ver que los sobornos no sólo se limitan a pedir dinero, también se realiza con contraprestaciones diferentes, de acuerdo al estudio realizado relacionado el 37% el soborno consiste en dar un porcentaje del valor total del contrato, en segundo lugar con un 30% la entrega de dinero en efectivo a un servidor público independientemente al valor del contrato, en tercer lugar con un 19% ofrecer empleo a un familiar, amigo o allegado de un servidor público, en cuarto lugar con un 12% entregar regalos costosos como apartamentos, viajes u otras prebendas a un servidor público y finalmente con un 2% otros tipos de soborno.

La práctica de la corrupción es tan marcada que durante décadas se ha intentado legitimar las dadas solicitadas a los contratistas, es así que el alcalde del municipio de San Luis Departamento

del Tolima, José Armando Gamboa Bonilla, dijo en el año 2003 durante una sesión del Concejo Municipal textualmente “*Para nadie es un secreto que todos los alcaldes se comen el 10 por ciento de todos los contratos*” (El tiempo, 2003) estas declaraciones son sumamente graves toda vez que constituyen un delito, puesto que demuestra la existencia de una práctica corrupta en el sector oficial, sin embargo, es una evidencia inequívoca de la corrupción presente en las entidades públicas y de las grandes debilidades que posee, porque sólo así se concibe que pasen este tipo de cosas.

Análisis de las Debilidades del Sistema de Contratación Pública Colombiana.

Este escrito pretende realizar un acercamiento a las debilidades que presenta el sistema de contratación colombiana para entender que, existiendo una vasta reglamentación sobre el tema, se siga presentando casos como los relacionados anteriormente, que ponen en duda la transparencia y efectividad de las políticas públicas y aún más que desangran las arcas del estado impidiendo mejorar las condiciones del país.

Para poder hacer un análisis adecuado, observaremos cada uno de las modalidades de contratación:

Modalidades de Contratación y sus Fases

Licitación Pública

Esta es la modalidad más empleada en las compras públicas, permite seleccionar el contratista entre varios oferentes, que reúnen los requisitos solicitados mediante el pliego de condiciones, por ser abierta al público puede implementarse sin restricciones en cualquier momento, esta modalidad de contratación está reglamentado por la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007.

Etapas del Proceso de Licitación

Etapas precontractual

Elaboración de los Estudios del Sector y el Estudio Previo.

Elaboración de Pliego de Condiciones del proceso contractual.

Publicar el proceso contractual en www.colombiacompra.gov.co

- Publicación del Aviso de la contratación a iniciar mediante Licitación Pública
- Se publica el Estudio Previo y el Pre Pliego de Condiciones durante 10 días hábiles que empiezan a contar al día siguiente en que se publica en el SECOP.

Se reciben las observaciones al pre pliego, las cuales son publicadas, se da respuesta a las mismas y se realizan los ajustes al pliego de condiciones si las observaciones resultan pertinentes.

Se abre el proceso por Acto Administrativo y se publica el Pliego de Condiciones Definitivo.

Se recibe nuevamente las observaciones al pliego definitivo, las cuales serán resueltas en la audiencia pública de fijación de riesgos, si se requiere el pliego de condiciones, esto se debe realizar mediante adendas que deben ser publicadas mínimo 3 días hábiles antes del cierre de la licitación.

Luego del cierre de la licitación, se debe elaborar el acta de cierre y se publica, luego el comité evaluador realiza la evaluación de las propuestas y elabora el informe el cual es publicado por un tiempo igual o mayor a 5 días hábiles.

Después de realizar la publicación se desarrolla la audiencia de adjudicación en la que se deben resolver las observaciones al informe de evaluación y se define si es adjudicable o si por el contrario se declara desierta, aspecto que se formaliza mediante por medio de Acto Administrativo.

El acta de la audiencia, el acto de adjudicación o de declaratoria de desierta, se publican en el Sistema Electrónico de Contratación Público- SECOP. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Contractuales

Elaboración del contrato con base en la minuta contractual incorporada en el pliego de condiciones.

Firma del contrato por las partes contratante y contratista seleccionado

Realizar el registro presupuestal del contrato.

Constitución de garantías por parte del contratista.

Publicación del contrato perfeccionado en el SECOP

Revisión y aprobación de garantía, si la garantía no cumple debe requerirse al contratista para que realice el ajuste.

Alternamente al proceso de contratación, se debe adelantar el proceso contractual del interventor del contrato.

El interventor debe realizar una primera revisión al contrato y verificar el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, para su formalización dejará constancia en el acta de inicio de la ejecución del contrato.

Elaboración de informes parciales de acuerdo al desarrollo del contrato.

Al finalizar el contrato se suscribe el acta de recepción final de la obra, las cuales son publicadas en el SECOP.

En caso de que se presente incumplimiento por parte del contratista, el interventor debe realizar un informe detallado del incumplimiento y la entidad contratante debe requerir al contratista, citándolo a audiencia, en ella pueden ocurrir los siguientes escenarios:

- Declarar el incumplimiento o caducidad del contrato.
- Identificar y cuantificar los perjuicios
- Imponer las multas y sanciones establecidas en el contrato.

- Hacer efectiva la cláusula penal.

Las actas de la audiencia y actos administrativos se deben publicar en el SECOP dentro de los 3 días siguientes a su expedición.

Modificaciones al contrato.

Lo ideal es que el proceso de planificación sea lo suficientemente estricto que contemple todos los pormenores evitando así contratiempos y dilaciones del contrato, sin embargo, en casos especiales y con argumentos de peso puede llegar a presentarse algunas modificaciones, las cuales deben ser pactadas de común acuerdo, garantizando el no perjuicio de las partes.

Las modificaciones obedecen a dos aspectos: tiempo y valor.

- En tiempo se realizan ampliaciones cuando se presentan casos excepcionales y que evitan que los productos o servicios puedan completarse dentro del tiempo establecido inicialmente.
- Valor cuando por alguna razón se requiere incluir otro componente y este no alcanza a ser cubierto por el valor inicial. En este último se generará un proceso de adición y prórroga.

Estos dos actos modificatorios se realizan por medio de la figura de “otro sí” y se requiere en consecuencia ampliación económica y en tiempo de la póliza, la cual debe ser aprobada nuevamente. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Post Contractual

Una vez verificado el cumplimiento del contrato se suscribe el acta de liquidación del compromiso contractual, la cual debe ser firmada por las partes dando constancia de que se termina a satisfacción de las partes y se publica en el SECOP.

Una vez mediante el acta de liquidación se constata el cumplimiento a cabalidad del contrato se procede a realizar el pago. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Selección Abreviada por Subasta Inversa

Esta modalidad de selección permite adquirir bienes y servicios con características comunes por medio de una oferta pública, donde se observa únicamente es el precio, y se adjudica al menor precio ofertado.

Etapas del Proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa

Etapa Precontractual

Elaboración de los Estudios del Sector y el Estudio Previo.

Elaboración de Pliego de Condiciones del proceso contractual.

Publicar el proceso contractual en www.colombiacompra.gov.co

Publicar el Estudio Previo y el Pre Pliego de Condiciones durante 10 días hábiles, estos comienzan al día siguiente de su publicación en el SECOP.

Se inicia el proceso con la publicación del aviso del inicio de la contratación por medio de Selección Abreviada.

Luego se publica el Estudio Previo y el Pre Pliego de Condiciones en el SECOP por 5 días hábiles contados a partir del siguiente día a la publicación.

Se reciben las observaciones al pre pliego, las cuales se publican, se responden por arte de la entidad contratante, si es pertinente se realiza ajustes al pliego.

Se realiza la apertura por Acto Administrativo y se publica el Pliego de Condiciones Definitivo.

Se reciben las observaciones al pliego definitivo, las cuales se deben responder y publicar en el SECOP y si es pertinente se ajusta el pliego de condiciones mediante adendas las cuales se publican el día hábil anterior al cierre de la Selección Abreviada.

Se cierra la Selección Abreviada, se elabora el acta de cierre y se publica.

El comité evaluador realiza la evaluación de los requisitos habilitantes y de esta manera se habilitan los proponentes que cumplen los requisitos y pueden participar en la subasta inversa, generando un informe de evaluación que debe publicarse en el SECOP por un término igual o mayor a 3 días hábiles.

Luego de la publicación se realiza la audiencia de subasta inversa de acuerdo al procedimiento reglado por el decreto 1510 de 2013.

Allí mismo se deben resolver las observaciones al informe de evaluación y se define la adjudicación a quien oferte el menor precio o se declara desierta, según sea el caso, luego se finaliza con el Acto Administrativo de adjudicación.

Después el acta de la audiencia de subasta inversa con las respuestas a las observaciones de la evaluación, el acto de adjudicación o de declaratoria de desierta deben ser publicados en el SECOP. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapa Contractual

Se elabora el contrato con base en la minuta contractual incorporada en el pliego de condiciones.

Se firma el contrato por las partes.

Se registra el contrato y se entrega copia al contratista para constitución de garantías y se hace la publicación en el SECOP.

Se revisa y aprueba la garantía única entregada por el contratista, si esta no cumple se debe requerir al contratista para su corrección.

Se suscriben actas de recibo de los bienes a satisfacción, documento que se debe publicar en el SECOP.

Elaboración de informes parciales de acuerdo al desarrollo del contrato.

Al finalizar el contrato se suscribe el acta recibo final de la obra, las cuales son publicadas en el SECOP.

En caso de que se presente incumplimiento por parte del contratista, el interventor debe realizar un informe detallado del incumplimiento y la entidad contratante debe requerir al contratista, citándolo a audiencia, en ella pueden ocurrir los siguientes escenarios:

- Declarar el incumplimiento o caducidad del contrato.
- Identificar y cuantificar los perjuicios
- Imponer las multas y sanciones establecidas en el contrato.
- Hacer efectiva la cláusula penal.

Las actas de la audiencia y actos administrativos se deben publicar en el SECOP dentro de los 3 días siguientes a su expedición.

Modificaciones al contrato.

Lo ideal es que el proceso de planificación sea lo suficientemente estricto, que contemple todos los pormenores evitando así contratiempos y dilaciones del contrato, sin embargo, en casos especiales y con argumentos de peso puede llegar a presentarse algunas modificaciones, las cuales deben ser pactadas, garantizando el no perjuicio de las partes.

Las modificaciones obedecen a dos aspectos: tiempo y valor.

- **Tiempo:** se realizan ampliaciones cuando se presentan casos excepcionales y que evitan que los productos o servicios puedan completarse dentro del tiempo establecido inicialmente.
- **Valor:** se realiza cuando por alguna razón se requiere incluir otro componente y este no alcanza a ser cubierto por el valor inicial para este caso específico se genera un proceso de adición y prórroga, es decir, se aumentan tanto el tiempo de ejecución como los recursos económicos.

Estos dos actos modificatorios se realizan por medio de la figura de “otro sí” y se requiera en consecuencia ampliación económica y en tiempo de la póliza, la cual debe ser aprobada nuevamente. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Post Contractual

Una vez verificado el cumplimiento del contrato se suscribe el acta de liquidación del contrato la cual debe ser firmada por las partes dando constancia de que se termina a satisfacción de las partes y se publica en el SECOP.

Una vez mediante el acta de liquidación se constata el cumplimiento a cabalidad del contrato se procede a realizar el pago. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Selección Abreviada de Menor Cuantía.

Esta modalidad permite la contratación de obras y adquisición de bienes y servicios cuando la cuantía a contratar no supera la menor cuantía de la entidad compradora.

Etapas del Proceso Selección Abreviada de Menor Cuantía

Etapas Precontractual

Elaboración de los Estudios del Sector y el Estudio Previo.

Elaboración de Pliego de Condiciones del proceso contractual.

Publicar el proceso contractual en www.colombiacompra.gov.co

Publicar el Estudio Previo y el Pre Pliego de Condiciones durante 5 días hábiles, estos comienzan al día siguiente de su publicación en el SECOP.

Se inicia el proceso con la publicación del aviso del inicio de la contratación por medio de Selección Abreviada, el cual es subido a la plataforma del SECOP.

Luego se publica el Estudio Previo y el Pre Pliego de Condiciones en el SECOP por 5 días hábiles contados a partir del siguiente día a la publicación.

Se reciben las observaciones al pre pliego, las cuales se publican, se responden por arte de la entidad contratante, si es pertinente se realiza ajustes al pliego.

Se realiza la apertura por Acto Administrativo y se publica el Pliego de Condiciones Definitivo.

Se reciben las observaciones al pliego definitivo, las cuales se deben responder y publicar en el SECOP y si es pertinente se ajusta el pliego de condiciones mediante adendas las cuales se publican el día hábil anterior al cierre de la selección abreviada de menor cuantía.

Se cierra la selección abreviada de menor cuantía, se elabora el acta de cierre y se publica.

El comité evaluador realiza la evaluación de los requisitos habilitantes y de esta manera se habilitan los proponentes que cumplen los requisitos y pueden participar en la subasta inversa, generando un informe de evaluación que debe publicarse en el SECOP por un término igual o mayor a 3 días hábiles.

Luego de la publicación se realiza la audiencia de selección abreviada de menor cuantía de acuerdo al procedimiento reglado por el decreto 1510 de 2013.

Allí mismo se deben resolver las observaciones al informe de evaluación y se define la adjudicación a quien oferte el menor precio o se declara desierta, según sea el caso, luego se finaliza con el Acto Administrativo de adjudicación.

Después, el acta de la audiencia de subasta inversa con las respuestas a las observaciones de la evaluación, el acto de adjudicación o de declaratoria de desierta deben ser publicados en el SECOP.

(Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Contractuales

Se elabora el contrato con base en la minuta contractual incorporada en el pliego de condiciones.

Se firma el contrato por las partes.

Se registra el contrato y se entrega copia al contratista para constitución de garantías y se hace la publicación en el SECOP.

Se revisa y aprueba la garantía única entregada por el contratista, si esta no cumple se debe requerir al contratista para su corrección.

Se suscriben actas de recibo de los bienes a satisfacción, documento que se debe publicar en el SECOP.

Elaboración de informes parciales de acuerdo al desarrollo del contrato.

Al finalizar el contrato se suscribe el acta recibo final de la obra, las cuales son publicadas en el SECOP.

En caso de que se presente incumplimiento por parte del contratista, el interventor debe realizar un informe detallado del incumplimiento y la entidad contratante debe requerir al contratista, citándolo a audiencia, en ella pueden ocurrir los siguientes escenarios:

- Declarar el incumplimiento o caducidad del contrato.
- Identificar y cuantificar los perjuicios
- Imponer las multas y sanciones establecidas en el contrato.
- Hacer efectiva la cláusula penal.

Las actas de la audiencia y actos administrativos se deben publicar en el SECOP dentro de los 3 días siguientes a su expedición.

Modificaciones al contrato.

Lo ideal es que el proceso de planificación sea lo suficientemente estricto que contemple todos los pormenores evitando así contratiempos y dilaciones del contrato, sin embargo, en casos especiales y con argumentos de peso, puede llegar a presentarse algunas modificaciones, las cuales deben ser pactadas garantizando el no perjuicio de las partes.

Las modificaciones obedecen a dos aspectos: tiempo y valor.

- En tiempo se realizan ampliaciones cuando se presentan casos excepcionales y que evitan que los productos o servicios puedan completarse dentro del tiempo establecido inicialmente.
- Valor cuando por alguna razón se requiere incluir otro componente y este no alcanza a ser cubierto por el valor inicial. En este último se genera un proceso de adición y prórroga.

Estos dos actos modificatorios se realizan por medio de la figura de “otro sí” y se requiere en consecuencia ampliación económica y en tiempo de la póliza, la cual debe ser aprobada nuevamente. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Post Contractual

Una vez verificado el cumplimiento del contrato se suscribe el acta de liquidación del contrato la cual debe ser firmada por las partes dando constancia de que se termina a satisfacción de las partes y se publica en el SECOP.

Una vez mediante el acta de liquidación se constata el cumplimiento a cabalidad del contrato, se procede a realizar el pago. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Mínima Cuantía

Esta modalidad de contratación fue creada por las leyes 1450 de 2011 y 1474 de 2011, y fue reglamentada por el decreto 734 de 2012, que luego fue derogado por el decreto 1510 de 2013 que se encuentra vigente. Aplica para la contratación de todo tipo de obra, suministro, consultoría o servicio que no supere el 10% de la menor cuantía de la entidad.

Etapas del Proceso de Mínima Cuantía

Etapas Precontractual

Elaboración de los Estudios del Sector y el Estudio Previo.

Elaboración de invitación.

Publicar el proceso contractual en www.colombiacompra.gov.co

Publicar el Estudio Previo y la invitación de Condiciones durante 1 día hábil.

Si hay observaciones a la invitación se puede prorrogar el cierre de la invitación por 1 día hábil más, haciendo los ajustes necesarios a la invitación de ser pertinentes, estos serán publicados en el SECOP.

Se cierra la invitación con la recepción y apertura de las ofertas.

Se evalúan las propuestas teniendo en cuenta primero la oferta con menor precio y si cumple con los requisitos legales, técnicos y presupuestales se dejará constancia en el informe de evaluación. Si no cumple el oferente con menor precio, se debe evaluar al segundo menor precio y así sucesivamente. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Contractuales

se elabora el documento de aceptación de la oferta seleccionada, la cual hace las veces del contrato.

Se realiza el registro presupuestal y se entrega copia al contratista para la suscripción de pólizas.

Se aprueba la garantía y en caso de presentar errores se requiere al contratista para su corrección.

Luego se suscribe acta de inicio y se presentan informes de cumplimiento,

En caso de que se presente incumplimiento por parte del contratista, el interventor debe realizar un informe detallado del incumplimiento y la entidad contratante debe requerir al contratista, citándolo a audiencia, en ella pueden ocurrir los siguientes escenarios:

- Declarar el incumplimiento o caducidad del contrato.
- Identificar y cuantificar los perjuicios
- Imponer las multas y sanciones establecidas en el contrato.
- Hacer efectiva la cláusula penal.

Las actas de la audiencia y actos administrativos se deben publicar en el SECOP dentro de los 3 días siguientes a su expedición.

Modificaciones al contrato.

Lo ideal es que el proceso de planificación sea lo suficientemente estricto que contemple todos los pormenores evitando así contratiempos y dilaciones del contrato, sin embargo, en casos especiales y con argumentos de peso puede llegar a presentarse algunas modificaciones, las cuales deben ser pactadas entre las partes, garantizando el no perjuicio de las partes.

Las modificaciones obedecen a dos aspectos: tiempo y valor.

- En tiempo se realizan ampliaciones cuando se presentan casos excepcionales y que evitan que los productos o servicios puedan completarse dentro del tiempo establecido inicialmente.
- Valor cuando por alguna razón se requiere incluir otro componente y este no alcanza a ser cubierto por el valor inicial. En este último se genera un proceso de adición y prórroga.

Estos dos actos modificatorios se realizan por medio de la figura de “otro sí” y se requiere en consecuencia ampliación económica y en tiempo de la póliza, la cual debe ser aprobada nuevamente. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapa Post Contractual

Una vez verificado el cumplimiento del contrato se suscribe el acta de liquidación del contrato la cual debe ser firmada por las partes dando constancia de que se termina a satisfacción de las partes y se publica en el SECOP.

Una vez mediante el acta de liquidación se constata el cumplimiento a cabalidad del contrato se procede a realizar el pago. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Concurso de Méritos

Esta modalidad se emplea para la contratación de consultores o proyectos, donde se emplea concurso abierto o precalificación donde la experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, son fundamentales a la hora de la calificación.

Etapas del Proceso de Concurso de Méritos

Etapa Precontractual

Elaboración de los Estudios del Sector y el Estudio Previo.

Elaboración de pliego de condiciones.

Publicar el proceso contractual en www.colombiacompra.gov.co

Publicar el Estudio Previo y el pliego de condiciones.

Se inicia el Proceso contractual con la publicación del aviso de la contratación a iniciar mediante Concurso de Méritos.

Seguido al Aviso, se publica el Estudio Previo y el Pre Pliego de Condiciones durante 5 días hábiles que corren a partir del día siguiente de su publicación en el SECOP.

Se reciben las observaciones al pre pliego, se publican y responden por parte de la entidad, y si se considera pertinente se realizan ajustes al pliego de condiciones.

Se hace la apertura del proceso por acto administrativo y se publica el pliego de condiciones Definitivo en el SECOP.

Se reciben las observaciones al pliego definitivo, se resuelven y publican en el SECOP, en caso de ser pertinentes se realizan los ajustes al pliego mediante adendas que se publican hasta un día hábil mínimo antes del cierre del proceso.

Hecho el cierre del proceso, se suscribe el acta de cierre y se publica.

El comité evaluador realiza la evaluación de los requisitos habilitantes y de acuerdo a los resultados se establece el orden de elegibilidad del concurso para realizar la evaluación de la propuesta económica en audiencia pública.

Se elabora el informe de evaluación el cual se publica por un término igual o mayor a 3 días hábiles.

Se realiza la audiencia pública para resolver las observaciones al informe final y se da apertura a la propuesta económica del proponente ubicado en primer lugar en el informe de evaluación y si su propuesta está ajustada y es consistente con el objeto del concurso se le adjudicará el contrato, de lo contrario se continua con el segundo y así sucesivamente.

Con la selección de la oferta se expide el acto administrativo que dispone la adjudicación del contrato o su declaratoria de desierto.

El acta de la audiencia pública se publica en el SECOP. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Contractual

Se elabora el contrato con base en la minuta contractual incorporada en el pliego de condiciones, y se legaliza el contrato con la firma de las partes.

Se registra el contrato y se entrega copia al contratista para constitución de garantías y se publica en el SECOP.

Se aprueba la garantía y si esta presenta errores se requiere al contratista para su corrección.

Se generan informes de ejecución, actas de recibo de los productos contratados a satisfacción, las cuales se publican en el SECOP.

En caso contrario y ante incumplimientos por parte del contratista, previo informe detallado del interventor, se realizará el requerimiento al contratista y se citará a audiencia donde en observancia del debido proceso establecido en el artículo 86 Ley 1474 de 2011 se podrá declarar el incumplimiento o caducidad del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

Las actas de la audiencia y actos administrativos aquí expedidos se deben publicar en el SECOP.

También se pueden presentar modificaciones concertadas por la partes al contrato, son estas la adición y la prórroga de los contratos, modificaciones que deben ser suficientemente motivadas y se hacen en un documento “otro si” al contrato previo Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Estos nuevos documentos han de ser publicados en el SECOP.

Perfeccionado el Otro Sí del contrato debe ajustarse las garantías del contrato principal, los ajustes a las garantías deben ser aprobados por la entidad.

Si no cumplen las garantías con lo requerido, se realiza su devolución al contratista requiriéndolo para que las corrija.

Vencido el plazo de ejecución del contrato o ejecutado en su totalidad, se procede al recibo final de los productos contratados mediante acta suscrita por el contratista, y la entidad representada por el Director General de CORPOGUAVIO, el supervisor del contrato.

Esta acta debe ser publicada en el SECOP y entregada copia al contratista para actualizar las garantías si es necesario. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Post Contractual

Una vez verificado el cumplimiento del contrato se suscribe el acta de liquidación del contrato la cual debe ser firmada por las partes dando constancia de que se termina a satisfacción de las partes y se publica en el SECOP.

Una vez mediante el acta de liquidación se constata el cumplimiento a cabalidad del contrato se procede a realizar el pago. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Contratación Directa

Esta modalidad permite que una entidad, contrate un producto o servicio sin convocatorias públicas, ni obedecer al principio de pluralidad de oferentes.

¿Cuándo se puede emplear esta modalidad d contratación?

- Urgencia manifiesta.
- Convenios o contratos interadministrativos.
- Contratación de actividades científicas y tecnológicas.
- Contratación directa cuando no existe pluralidad de oferentes.
- Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.
- Adquisición de bienes inmuebles.
- Arrendo de bienes inmuebles.

(Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas del Proceso de Contratación Directa

Etapas Precontractual

Solicitar Certificación Banco de Proyectos y Plan Anual de Adquisiciones.

Expedición de acto administrativo que justifica y ordena la contratación directa con base al artículo 73 del decreto 1510 de 2013.

Elaborar los estudios previos

(Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Contractual

Elaborar minuta del contrato y firma por las partes.

Registro presupuestal y constitución de garantías.

Aprobación de garantías.

Realizar publicación en el SECOP.

Designar supervisor.

Presentación de informes de ejecución.

Si hay incumplimiento del contrato, se requiere al contratista y se puede llegar a declarar el incumplimiento o caducidad del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

Si el contratista solicita adición o prórroga del contrato se estudia la viabilidad y en caso de proceder se realiza minuta de adición y prórroga y se entrega para constitución de garantías si estas no cumplen se realiza devolución al contratista.

Se comunica la adición al supervisor del contrato.

Se realiza publicación en el SECOP.

Revisar jurídicamente el acta de terminación del contrato. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Etapas Post Contractual

Una vez verificado el cumplimiento del contrato se suscribe el acta de liquidación del contrato la cual debe ser firmada por las partes dando constancia de que se termina a satisfacción de las partes y se publica en el SECOP.

Una vez mediante el acta de liquidación se constata el cumplimiento a cabalidad del contrato se procede a realizar el pago. (Colombia Compra Eficiente, 2018)

Análisis de Las Debilidades en el Proceso de Contratación

Si se realiza un análisis de las etapas de las diferentes modalidades de contratación se puede observar que son muy similares y que en su esencia realmente buscan que los procesos se realicen de manera transparente.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior se suscita la pregunta ¿cómo permea la corrupción cuando las etapas son revisadas, publicadas y se podría decir que son de conocimiento público, toda vez que cualquier persona puede ingresar al sistema electrónico de contratación y buscar información de los diferentes procesos contractuales que se adelantan, revisar los documentos propios del proceso y verificar de igual forma el cumplimiento de los requisitos?

Para poder dar respuesta a este interrogante se debe hacer un análisis de cada una de las etapas del proceso de contratación y allí identificar cuáles son los puntos críticos y que merecen especial atención por parte de la ciudadanía, entes de control y veedurías ciudadanas.

El análisis se presenta de la siguiente forma:

Debilidad en la Planeación de las Compras Institucionales.

Para el cumplimiento de metas institucionales se requiere de una planeación dedicada, cuidadosa y estructurada que prevea cada una de las compras de bienes o servicios necesarias para el cumplimiento de las mismas, aquí ya se encuentra la primera falla, que radica básicamente en la improvisación en el desarrollo de las compras, que se evidencia en los cambios recurrentes en los Planes de Compras de las entidades públicas.

Planificar las compras significa definir con pleno conocimiento y sustento la necesidad que se pretende satisfacer por medio de la compra, sea de un bien, servicio u obra, para ello se debe preguntar:

- ¿Qué necesita la entidad?
- ¿Con cuántos recursos cuenta para la compra?
- ¿Son suficientes los recursos para garantizar el cumplimiento 100% del objetivo?
- ¿Cuánto necesita?
- ¿Para cuándo lo necesita?
- ¿Con qué recursos?
- ¿En cuánto tiempo?
- ¿Cuál va a ser el impacto de la compra sobre las comunidades?
- ¿Cuáles son los riesgos previsibles del proceso contractual, determinado causas y efectos?

Sin embargo, las compras obedecen a la inmediatez del momento, las entidades se volvieron reactivas no preventivas y por consiguiente sus compras poseen una escasa planificación y eso hace que el proceso contractual desde su base sea débil.

Debilidad del Sistema de Contratación Pública en las Diferentes Etapas del Proceso Contractual

Debilidades de la Etapa Precontractual

Formulación de estudios previos.

Esta etapa es una de las más débiles en materia de contratación, ya que este documento es elaborado por un servidor que debe desde su ética garantizar que la compra pública en primer lugar obedezca a una necesidad real de la entidad, en segundo lugar, que el costo esté acorde al mercado

y en tercer lugar que los oferentes que se presenten cumplan ciertos requisitos que garanticen la calidad del producto o servicio requerido.

Es allí precisamente donde es más evidente la falla, ya que en el país es claro que el concepto de ética está muy devaluado, que este principio rector de la función pública ha perdido su valor y no direcciona las actividades de la ciudadanía, ni de las instituciones; lo que conlleva en últimas que los procesos contractuales sean manipulados desde su inicio y que por consiguiente esté viciado, sea direccionado para algunos contratistas, que no se cumpla el objetivo y finalmente que los recursos tristemente queden en manos de personas inescrupulosas, que no poseen la idoneidad para suplir la necesidad de la entidad.

Este tema es muy complejo toda vez que muchas veces lleva a escoger como contratista la empresa equivocada, es decir, al establecerse los requisitos técnicos y exigencias con el fin de eliminar la competencia y que el proceso sea adjudicado a cierto contratista no se garantiza ni el cumplimiento ni mucho menos la calidad de los productos y servicios.

Necesidad de la compra.

La descripción de la necesidad debe obedecer a la búsqueda de suplir mediante el desarrollo de una compra de un bien o un servicio una situación apremiante que impacta positivamente a la comunidad y que aporta al cumplimiento de metas institucionales. Sin embargo, se observan estudios de necesidad superfluos, sin sustento que crea un manto de duda sobre la necesidad de la compra y el proceso de planificación de la misma.

Costo de productos o servicios.

El costo de la compra también se ha delegado al criterio del servidor público que elabora el estudio previo y el estudio de mercado, ya que este es quien indaga, revisa, cotiza, y desafortunadamente en el país ese tema es manipulable, lo que de ninguna manera garantiza que los precios estipulados correspondan al valor real de los productos y servicios. Es por ello que se observan precios tan inflados en la adquisición de algunos bienes, caso como el escándalo de la compra de pechugas de pollo en Bogotá donde se pagaron a \$40.000 cada una de ellas, siendo así las pechugas más caras de Colombia, tal como se publicó en (El Tiempo, 2017).

Requisitos técnicos exigidos.

Ahora bien, frente a los requisitos técnicos exigidos, el no poder colocar marcas acreditadas, permite que los productos que se entreguen por parte del contratista no sean de la calidad que se requiere, lo anterior debido a que, en los estudios previos, sólo se colocan las características técnicas y estas pueden ser cumplidas por diferentes marcas, sin que esto sea garantía de calidad de las mismas.

Apertura de ofertas.

Para el caso los procesos de mínima cuantía la apertura de las ofertas en presencia de los oferentes es discrecional de la entidad, esto permite que los procesos sean manipulados y que se puedan hacer cambios en ofertas económicas, agregar documentos y demás modificaciones necesarias para garantizar la adjudicación de un contrato a cierta persona u empresa, véase que para cualquier tipo de corrupción en la contratación se requiere que un funcionario público esté vinculado, ya que

las entidades al no hacer abierto el proceso pueden disminuir los costos de la propuesta que les interesa y asegurar de esta manera que sea adjudicado a la misma.

Identificación de riesgos y solicitud de garantías.

Esta parte es muy importante toda vez que el formulador del estudio previo debe ser muy meticuloso, ya que debe prever todos los riesgos que pueden llegar a afectar el proceso contractual y el desarrollo efectivo del mismo, la evaluación de estos riesgos es lo que permite en definitiva solicitar las garantías y amparos necesarios para proteger el proceso y a la entidad frente a posibles incumplimientos por parte del contratista.

Aquí se falla en el sentido de que no se realiza un buen ejercicio a la hora de determinar los riesgos y el grado de criticidad de los mismos, por lo tanto, los amparos solicitados no son lo suficientes para blindar el proceso y en caso de incumplimiento por parte del contratista no existen medidas de mitigación efectivas, tanto en el tipo de amparo como en el monto de los mismos.

De igual forma al adjudicarse un proceso de manera irregular, donde ha habido dadas y manipulación del mismo, el ordenador del gasto, supervisor o personas involucradas dentro del acto de corrupción pierden su potestad de realizar exigencias, toda vez que no tienen autoridad para realizar ningún tipo de requerimiento, ya que dejó la puerta abierta para ser víctima de sobornos y termina haciéndose de la vista gorda, dejando pasar las irregularidades y no ejerciendo el derecho de la entidad a correr las pólizas.

Falta de estudios

De acuerdo a la Contraloría General de la República se observa que las entidades estatales fallan en la falta de planeación de obras, por cuanto inician procesos contractuales sin disponer de los estudios geotécnicos de los predios sobre los cuales deben establecerse las obras, por lo tanto no

se puede a ciencia cierta determinar el tipo de cimentación y estructura requerido, lo que genera atrasos en los cronogramas, cambios de diseños, fallos estructurales en las obras terminadas, reprocesos y desequilibrio económico por costos adicionales.

Debilidades de la Etapa Contractual

Supervisión e Interventoría.

Antes de entrar a identificar las debilidades de las supervisiones e interventorías de los contratos estatales, se debe entender los dos conceptos, lo cuales se presentan a continuación:

¿Qué es la Supervisión?

“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que las Entidades Estatales celebren contratos de prestación de servicios para apoyar las actividades de supervisión de los contratos que suscriben” (Colombia compra eficiente, 2014).

¿Qué es la Interventoría?

“La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal, en los siguientes casos: (i) cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos, (ii) cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, o (iii) cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique. No obstante, la Entidad Estatal puede determinar que la interventoría cubra no sólo acciones de carácter técnico, sino también administrativo, financiero, contable y/o jurídico. El contrato de interventoría es principal y autónomo y aunque el objeto del mismo supone la existencia de otro contrato respecto del cual se va a ejercer la vigilancia, el mismo es independiente de este último y por lo tanto, su existencia no depende de la existencia del contrato vigilado. Sin embargo, los contratos de interventoría pueden prorrogarse por el mismo plazo que se hubiera prorrogado el contrato objeto de vigilancia con el fin de que no se interrumpa el seguimiento al contrato vigilado². El contrato de Interventoría debe ser supervisado directamente por la Entidad Estatal, en consecuencia, siempre que una Entidad Estatal suscriba este tipo de contratos debe designar a un funcionario que haga la supervisión del contrato y que verifique su cumplimiento en las condiciones pactadas”. (Colombia compra eficiente, 2014)

El supervisor de acuerdo al manual es el encargado de verificar el cumplimiento de las actividades pactadas dentro de un contrato y garantizar el buen manejo de los recursos, sin embargo ¿Quién supervisa al supervisor?, como garantizar que el supervisor realice su función de manera estricta, que verifique el adecuado cumplimiento del contratista, que exija calidad en los productos o servicios contratados. El supervisor tiene el poder de exigir el cumplimiento efectivo de los requisitos técnicos de una compra o de permitir que el contratista incumpla lo establecido, además el supervisor debe informar a la entidad cualquier hecho que pueda construirse en un acto de corrupción o que ponga en riesgo el cumplimiento efectivo del contrato.

Es allí donde la elección de los supervisores es de especial cuidado, ya que de ello depende que la etapa contractual se desarrolle de manera adecuada.

En los dos casos las funciones se pueden resumir de la siguiente forma:

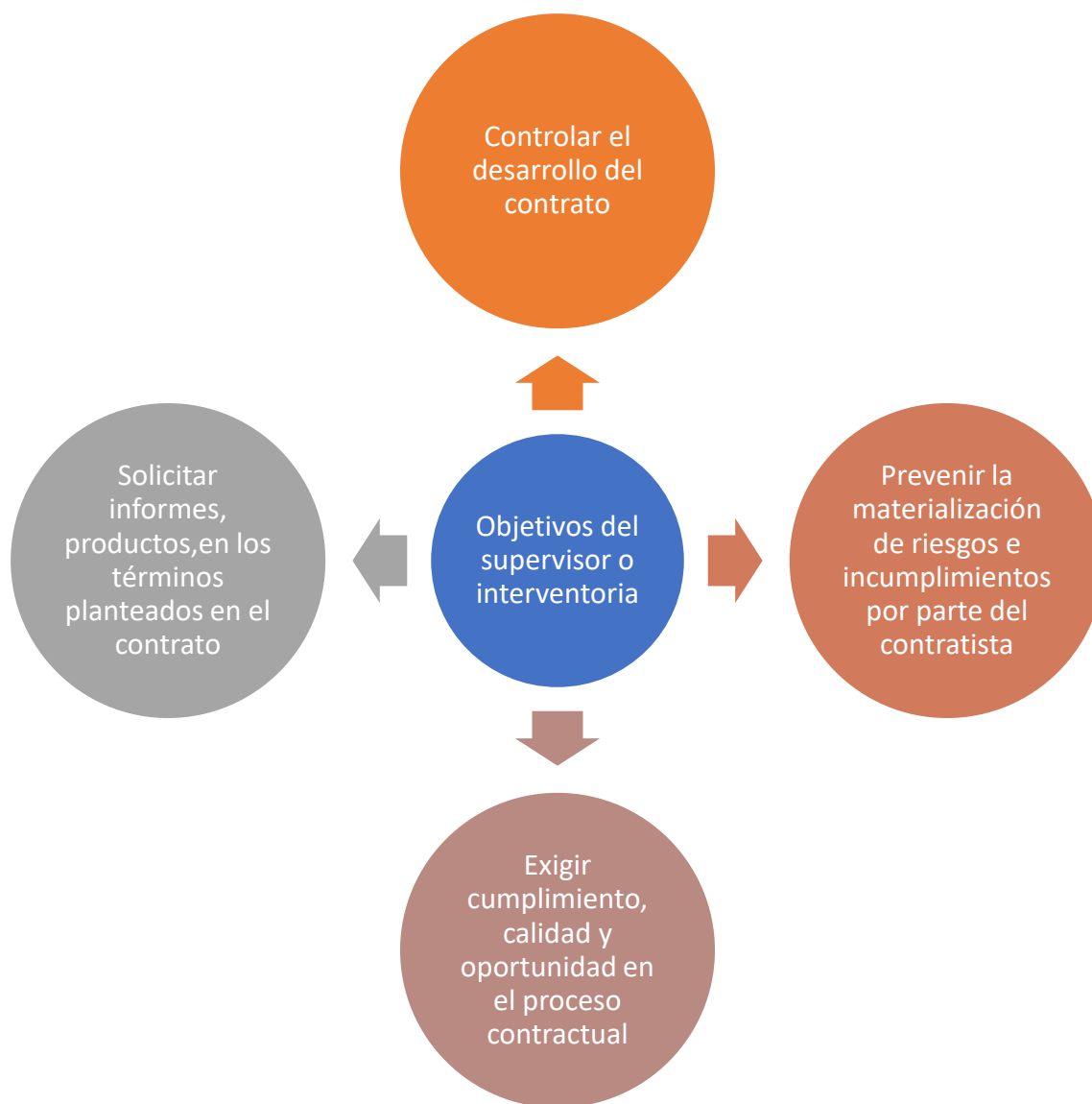


Ilustración 4 Objetivos de la interventoría y la supervisión

Ejecución.

La ejecución de un contrato tiene diferentes puntos críticos los cuales pueden llegar a generar un incumplimiento del contrato.

Uno de los aspectos más importante es el cumplimiento del cronograma de ejecución, este tema es álgido, ya que los contratistas se demoran en el desarrollo de las actividades y permiten que

entren factores externos al desarrollo del contrato que retrase más el desarrollo, como factores climáticos, entre otros.

En la ejecución otro factor que influye es la capacidad financiera del contratista, puede que cumplan en el proceso licitatorio o al que obedezca el contrato, pero a la hora de la ejecución dependen de los pagos que realiza la entidad contratante para realizar las actividades, lo que genera que no cuenten con autonomía financiera para ejecución.

Calidad de productos

El supervisor con base en los estudios previos revisa el cumplimiento de características técnicas exigidas, sin embargo, no puede exigir la compra de marcas, esto conlleva a que los productos entregados no sean de buena calidad, aunque cumplan requisitos técnicos.

En cuanto a obras una de las deficiencias más grande es el uso de materiales de baja calidad, aquí la interventoría recobra un papel fundamental, ya que debe desde su conocimiento técnico verificar la calidad de los materiales, el respeto por los estudios y diseños realizados y el cumplimiento de normas técnicas.

La baja calidad de materiales se observa en la poca durabilidad y resistencia de obras, vías asfálticas que se deterioran muy rápido, puentes que se caen, entre otros.

Debilidades de la Etapa Post Contractual

La etapa post contractual es una de las más deficientes debido a que termina un proceso contractual y no se realiza seguimiento al mismo, de esta manera los usuarios retiran los elementos parte del contrato, venden las cosas, no se revisa si los productos del contrato prevalecen en el tiempo o si por el contrario se pierden o dañan, lo que genera que el interés por el contrato esté hasta su

ejecución y luego pase al olvido sin ningún tipo de doliente que garantice el adecuado seguimiento y control del mismo.

Sin embargo, la debilidad en la contratación no se limita a la manipulación que se puede llegar a presentar dentro de las fases contractuales, estas también van más allá y se describen a continuación:

Se observa de igual forma en la realización de contratos, bien sea para adquisición de productos o la prestación de servicios sin existir una necesidad real y muchas veces en contravía de las metas de las entidades.

De igual forma el sistema público de cumplimiento de metas dentro de una vigencia no se mide por la efectividad de las actividades desarrolladas, por la calidad de las obras o productos adquiridos, sino por el presupuesto comprometido y pagado, es decir el cumplimiento de metas depende de que se gaste la plata sin importar que estos recursos hayan sido invertidos de manera óptima y que generen un impacto positivo en las comunidades, en otras palabras el mismo sistema de cumplimiento del estado propicia un gasto injustificado, sin planificación, inflado y descarado de las entidades públicas.

Fallas en el Control Ciudadano.

Esta parte es fundamental, los ciudadanos organizados mediante figuras de veedurías tienen la facultad de realizar control a la gestión adelantada por las entidades, para ello es necesario primero saber que es una veeduría y cuáles son sus funciones:

“Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público” (Congreso de la República, 2003).

Funciones de las veedurías:

De acuerdo a Ley 850 de 2003, las veedurías ciudadanas poseen las siguientes funciones:

- “a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;*
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;*
- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;*
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;*
- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;*
- f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;*
- g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;*
- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;*

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos” (Congreso de la República, 2003).

Ahora bien, todas las entidades públicas deben realizar invitación a veedurías ciudadanas a realizar control sobre el proceso contractual de conformidad con la Ley 850 de 2003, la cual dispone que las veedurías ciudadanas establecidas de conformidad con la Ley podrán desarrollar su actividad durante las etapas precontractual, contractual y post contractual, pueden realizar recomendaciones escritas si lo consideran necesario, intervenir en las audiencias de los procesos contractuales, para la cual pueden tener acceso a toda la información y documentación que soliciten y que no esté publicada en los sitios Web.

Pero, ¿qué pasa con el control social por medio de veedurías?, ¿por qué no se controla? o ¿por qué no se conforman este tipo de mecanismos de control?.

Aquí se podría decir que existe cierto grado de culpabilidad de la ciudadanía que es despreocupada frente al uso de los recursos públicos y que se ha conformado con esperar los resultados, muchos de ellos desastrosos, los cuales pasan bajo la mirada indolente, complaciente, permisiva y casi cómplice de las personas, siendo en muchos casos quienes resultan afectados por el mismo.

Consecuencias de la Debilidad del Sistema de Contratación en las Comunidades.

La gran cantidad de recursos que se pierden a causa de la corrupción en las compras y contratos del estado, afectan directamente a los más necesitados, por tres razones fundamentales:

En primer lugar, una gran parte del presupuesto deja de emplearse en las actividades planeadas y pasan a engrosar las cuentas de unos pocos.

En segundo lugar, la baja en el presupuesto producto de corrupción significa disminución en la calidad de los servicios o productos contratados.

En tercer lugar, los costos de las pérdidas son asumidos por el pueblo y se refleja en más impuestos, en uno de los países con mayor cantidad y porcentaje de los mismos.

Las consecuencias de las debilidades del sistema de contratación en relación a la afectación a las comunidades se van a sustentar observando qué se podría hacer con el dinero que se pierde por corrupción, para ello se trae el análisis realizado por la contraloría donde informa que anualmente se pierden 4 billones de pesos a causa de la corrupción en la contratación estatal.

Ahora bien, la pregunta se basa en ¿qué se podría hacer con 4 billones de pesos?

Para ello se revisa el SECOP y se analizan los precios de varios servicios y productos:

Vivienda:

De acuerdo a los procesos se encuentran los siguientes contratos de construcción de vivienda de interés social, los cuales serán la referencia del mismo:

Tabla 3 Referentes de Contratos de Vivienda Realizados por Entidades Públicas

Proceso contractua l	Objeto	Valor	Cant.	Valor unitario	Cita
	Construcción de trescientas seis (306) viviendas de interés social rural - dispersa - en sitio propio				(SECOP, 2012)

Detalle del Proceso Número019	proyectos varias veredas en los municipios de Ambalema, Anzoátegui, Fresno, Líbano, Santa Isabel y Villahermosa en el departamento del Tolima por el sistema de precios unitarios fijos no reajustables de conformidad con los proyectos aprobados por el banco agrario de Colombia S.A en desarrollo del proyecto apoyo a la construcción y mejoramiento de vivienda rural en el departamento del Tolima	\$ 3,084,976,000	306	\$ 8.569.377,78	
LICITACION PÚBLICA No. 006-2014	el departamento de Risaralda está interesado en recibir propuestas para la ejecución de: “construcción de vivienda bifamiliar en el proyecto de vivienda el progreso del municipio de pueblo rico, departamento de Risaralda”.	\$2.228.232.062,	232	\$9.604.448,54 3	(Gobernación de Risaralda, 2014)

De acuerdo a lo anterior una vivienda de interés social oscila en un precio de \$9.000.000, sin embargo, para efectos de la presente monografía se tomará \$10.000.000 como referencia de precio de una vivienda de interés social. Esto significa que con 4 billones de pesos se podría brindarle una solución de vivienda a 400.000 familias, si se tiene en cuenta los datos del boletín del DANE del censo de 2005, que el promedio nacional de personas por familia u hogar es de 3,9 (DANE, 2005) se puede decir que con los 4 billones que pierden a causa de la corrupción se podría brindarle un techo a 1.560.000 personas.

Alimentación.

En cuanto a alimentación el panorama no es muy alentador.

Tabla 4 Referentes de Contratos de Alimentación Realizados por Entidades Públicas

Proceso contractua l	Objeto	Valor	Cant.	Valor unitario	Cita
No. LP-AG-130-2016 en el SECOP II	el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares por un valor de \$237.979 millones. Estos contratos, al igual que los que requieren servicios de alimentación institucional, tienen una duración promedio de entre cuatro y seis meses. Actualmente, esta entidad tiene la necesidad de contratar el servicio para 119.884.091 refrigerios escolares durante 18 meses.	\$237.979.000.000	119.884.091 refrigerios	\$1985,075735	(Red de Los Servidores Públicos, 2017)
	proceso licitatorio para la compra de 725.000 refrigerios escolares que se entregan diariamente a los estudiantes de colegios oficiales en la capital.	\$470.000.000.000	725.000refir gerios reforzados nutricionalm ente	\$648275,8621	(Conexión capital, 2018)
licitación pública LP-AMP-129-2016	Contrato de refrigerios escolares	\$177.461.000.000	730.000 refrigerios	\$24309	(Colombia Compra Eficiente, 2017)

Los anteriores datos dan un promedio de 80.000 pesos por persona costo muy elevado, por lo tanto, se tomará como valor de referencia \$7.000 que es el valor de un desayuno comercial, para lo cual se podría decir que con 4 billones de pesos se podría brindar 571.428.571 refrigerios escolares o comidas a niños, lo que permitiría brindar la alimentación diaria completa a 190.476.190 personas durante un año completo. Lo que implicaría brindarle una alimentación adecuada al 100% de la población rural de la Guajira, que de acuerdo a la Departamento Nacional de Planeación asciende

a 432.755 habitantes. (DNP, 2013). Significaría garantizar que no mueran más niños por desnutrición en esta región del país.

Educación.

En cuanto a educación se podría pensar en becas para las carreras más costosas, por ejemplo medicina cuyo valor oscila entre los \$250.000.000, lo que implicaría que se podría pagar la educación a 16.000 estudiantes de medicina en las mejores universidades del país y si se toma como referencia carreras más económicas como ingeniarías, licenciaturas, entre otras, en las mejores universidades cuestan aproximadamente \$60.000.000 lo que implica que con los 4 billones de pesos se podría garantizar el pago de la carrera a 66.667 estudiantes universitarios.

Consideraciones Finales.

Tomando como referencia los tres casos planteados vivienda, alimentación y educación se puede decir que las consecuencias de la debilidad del sistema de contratación pública son muy graves, ya que estos recursos que se pierden, dejan de cumplir su función en el territorio y en las comunidades, puesto que no sólo es el dinero que se pierde a causa de esto, sino que además los reprocesos que se deben realizar que aumentan los costos iniciales y que generar dilación en los tiempos y por consiguiente pérdidas operativas y económicas gigantes que afectan directamente a los ciudadanos.

Lo anterior teniendo en cuenta que los recursos para reponer estos dineros que se pierden salen del bolsillo de los colombianos por medio de más impuestos y por finalizar obras y procesos con problemas en su ejecución se dejan de realizar otras también importantes.

De igual forma la debilidad del sistema de contratación permite que anualmente se pierdan millones de millones de pesos que podrían suplir las necesidades de miles de personas en materia de educación, salud, alimentación, saneamiento básico, entre otros.

Lo que garantizaría dejar de ver estadísticas como las siguientes:

“Durante el periodo 2005 a 2014 se produjeron 4.050 muertes por desnutrición en menores de cinco años” (MINSALUD, 2016). El establecer un sistema de contratación sólido permitiría que los recursos se inviertan completamente en lo planificado y que el país entre en un estado de desarrollo eficiente con un amplio sistema vial que permita la comercialización de productos nacionales, mejorando la comercialización de campesinos, viviendas de interés social para suplir el déficit actual de vivienda de estratos 0, 1, 2 y 3, el establecimiento de sistemas de potabilización de agua para garantizar el suministro de recurso en términos de oferta y calidad, establecimiento de sistemas de saneamiento básico, garantizar el acceso a la educación de niños, jóvenes y adolescentes, no sólo en términos de gratuidad, sino en facilidad de acceso (trasportes, construcción de nuevos centros educativos, etc. También un sistema de salud más eficiente, que garantice el cubrimiento de enfermedades de alto costo, entre otras necesidades de la población.

La consecuencia de la pérdida de recursos implica que sean las personas menos favorecidas las que sean más afectadas.

Conclusiones

La corrupción está presente en todas las fases del proceso contractual y por ello es fundamental que la ciudadanía se prepare para ser veedores de los mismos y así garantizar un adecuado control al uso de los recursos públicos.

La contratación pública es débil porque gran parte del proceso depende de la ética de los funcionarios públicos, lo que significa que se está en manos de personas que tiene de alguna forma la potestad de hacer bien o no su trabajo.

Se evidencia falta de control social sobre los procesos de contratación y en ese sentido sobre los recursos del estado, toda vez que, si se realizara más control por parte de la ciudadanía, se evitaría tantos problemas que se presentan hoy en día.

Si bien el sistema de contratación ha mejorado con el fin de desarrollar el principio de transparencia, todavía falta optimizar muchos más aspectos que ayuden a controlar las compras públicas.

Cada una de las fases del proceso contractual es susceptible a manipulación por ello se requiere no sólo que sea público, además que estas etapas posean varios dolientes que verifiquen la transparencia en su desarrollo.

La corrupción ha invadido a las instituciones estatales, donde los sobornos se encuentran desde el orden nacional hasta el territorial, lo que se fortalece con un sistema jurídico débil, ineficiente que puede ser interpretado de acuerdo a la conveniencia del funcionario.

La corrupción es un flagelo que genera resultados catastróficos en las comunidades en materia económico y social, lo que implica mantener las condiciones de pobreza, por el desfalco permanente del erario público.

Realizando un análisis de la persistencia de la corrupción en la contratación pública colombiana, es válido afirmar que el sistema es débil, lo que propicia que los actos de corrupción sean una constante, aspecto que es fomentado de igual forma por las pocas y débiles sanciones, que conllevan penas irrisorias frente a los perjuicios económicos y sociales realizados.

Uno de los puntos más débiles en materia de contratación y que se puede decir que es uno de los más críticos que permite la manipulación es la definición de los términos de referencia, ya que se pueden elaborar pliegos de condiciones a la medida de un determinado proponente, dejando de lado el principio de transparencia en la contratación pública.

Otro medio empleado para beneficiar intereses particulares y adjudicar contratos es emplear las excepcionalidades de los procesos licitatorios, generando procesos de contratación directa violando el principio de pluralidad en la oferta.

Otro aspecto vulnerable es la facilidad que existe para cambiar los términos contractuales sin una justificación de peso, que amerite estas modificaciones, las mismas que son planteadas regularmente para generar incremento en el valor del contrato, puesto que la ley permite incrementos hasta de un 50 % del valor inicial del contrato. Sin que este valor signifique la recepción de más productos o servicios a los planteados originalmente.

La manipulación de los procesos es mucho más factible cuando se generan conductas como la no apertura de las ofertas en presencia de los oferentes, lo que permite que los funcionarios desde adentro de las instituciones puedan manipular la información con el fin de presentar una oferta baja en precio que permita ganar al oferente o subsanar directamente documentación faltante.

Un aspecto que incide mucho en los procesos contractuales es la generación de monopolios de contratistas que se convierten en los únicos capaces de ofrecer productos y servicios, violando de esta manera el principio de la libre competencia.

Una de las situaciones más delicadas en materia de las debilidades de la contratación es la falta de eficiencia en la lucha contra la corrupción por parte de los entes de control y la posición pasiva que asume la ciudadanía al no realizar la vigilancia y control sobre la contratación estatal y el ineficiente uso de mecanismos de participación como las veedurías ciudadanas, lo que evidencia en los bajos niveles de denuncias de actos de corrupción.

La debilidad en el sistema de contratación estatal se ve reflejada básicamente en actos de corrupción dentro de los procesos contractuales que genera efectos socioeconómicos adversos en los territorios y por consiguiente afectación de la calidad de vida de la población. Lo anterior debido a que aumenta las brechas de pobreza, genera desequilibrio financiero en las entidades por los reprocesos que deben hacer para poder desarrollar las compras y finalmente una grave pérdida de credibilidad en las entidades y funcionarios al servicio de las entidades públicas, lo que pone en vilo la institucionalidad del estado colombiano.

Recomendaciones

Las entidades públicas deben realizar una mejor planificación de sus compras institucionales, verificar que estas estén conformes con las necesidades encontradas en el territorio, para que desde su base sean coherentes con la misionalidad de la entidad y contribuyan de manera efectiva al cumplimiento de sus metas institucionales.

Las comunidades del área de influencia de los diferentes proyectos deben ejercer su derecho de realizar control ciudadano y constituir veedurías ciudadanas que permitan hacer seguimiento a los procesos contractuales desde su inicio, garantizar el desarrollo efectivo del mismo y el cumplimiento del objetivo proyectado, de esta manera se promueve que las entidades públicas deban hacer un uso adecuado de los recursos y que se eviten actos de corrupción ligados a los procesos.

A nivel interno en las Instituciones se deben generar procesos de capacitación adecuados para las personas que realicen supervisiones, de tal forma que entienda la importancia del rol y las implicaciones fiscales, disciplinarias y legales que conlleva un inadecuado ejercicio del mismo, ya que en muchos de los casos parte de las debilidades de la contratación se deriva de la inexperiencia y poca formación de los profesionales a quienes se les asigna la responsabilidad de las supervisiones.

Los entes de control tienen la responsabilidad de establecer medidas de control más eficientes que permitan hacer seguimiento efectivo a las entidades públicas y las compras que realizan con el fin de disminuir los indicios de corrupción del país.

Se deben realizar ajustes en el sistema de contratación y en la normatividad cambios sustanciales que propicien la transparencia de manera más ágil, puesto que son estos mismos los que poseen unos vacíos que permiten que se materialicen los riesgos en la contratación y en consecuencia que se presenten casos de corrupción, pérdida de recursos y afectación en las comunidades.

Las comunidades deben empoderarse sobre el control del gasto público, toda vez que la posición pasiva frente a este flagelo es un patrocinador de la conducta, por lo que este punto es vital, comunidades unidas en función de la verificación del cumplimiento de la contratación en términos de tiempos, calidad de los productos y servicios y la denuncia ante los organismos de control de irregularidades detectadas.

Bibliografía

- ABC. (2018). *Definición de Contratista*. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/general/contratista.php>
- Consejo Nacional Legislativo. (1887). *Ley 57 de 1887*. Obtenido de <http://www.javeriana.edu.co/personales/hbermude/leycontable/contadores/1887-ley-57.pdf>
- Caracol. (2017). *Cartel de los abuelos en Pereira*. Obtenido de <https://noticias.caracol.com/colombia/cartel-de-los-abuelos-en-pereira-supuesto-conductor-no-tenia-pase-y-mucho-menos-carro>
- Caracol Radio. (2016). *Imputaron cuatro delitos a Flor María Rangel y Héctor Murillo*. Obtenido de http://caracol.com.co/emisora/2016/12/29/bucaramanga/1482981079_059987.html
- Colombia compra eficiente. (2014). *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado*. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (2017). *EN BOGOTÁ SE ADJUDICÓ NUEVO CONTRATO DE REFRIGERIOS ESCOLARES*. Obtenido de <http://hsbnoticias.com/noticias/bogota/en-bogota-se-adjudico-nuevo-contrato-de-refrigerios-escolares-374146>
- Colombia Compra Eficiente. (2017). *Guía para la Elaboración*. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf
- Colombia Compra Eficiente. (31 de 02 de 2018). *Modalidades de Contratación*. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/modalidades-de-selecci%C3%B3n-licitaci%C3%B3n-concurso-de-merito-selecci%C3%B3n-abreviada-m%C3%ADnima-cuant%C3%ADa>
- Conexión capital. (abril de 2018). *ABIERTA LICITACIÓN DE REFRIGERIOS ESCOLARES CON MAYOR APORTE NUTRICIONAL*. Obtenido de <https://conexioncapital.co/abierta-licitacion-refrigerios-escolares-bogota/>
- Congreso de Colombia . (Diciembre de 1974). *LEY 28 DE 1974*. Obtenido de [http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1584566?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1584566?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Congreso de Colombia. (1892). *LEY 104 DE 1892*. Obtenido de <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1639179>
- Congreso de Colombia. (noviembre de 1909). *LEY 53 DE 1909*. Obtenido de <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1606538>
- Congreso de Colombia. (noviembre de 1912). *ley 110 de 1912*. Obtenido de https://www.redjurista.com/Documents/ley_110_de_1912_congreso_de_la_republica.aspx#/
- Congreso de Colombia. (1913). *LEY 130 DE 1913*. Obtenido de <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1647792>
- Congreso de Colombia. (1914). *LEY 60 DE 1914*. Obtenido de <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1611659>

- Congreso de Colombia. (1931). *LEY 106 DE 1931*. Obtenido de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1641635>
- Congreso de Colombia. (1941). *LEY 167 DE 1941*. Obtenido de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>
- Congreso de Colombia. (1964). *LEY 4 DE 1964*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1559149>
- Congreso de Colombia. (1993). *LEY 80 DE 1993*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1508 de 2012*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf>
- Congreso de la Republica. (1873). *LEY 84 DE 1873*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1827111>
- Congreso de la República. (marzo de 1955). *DECRETO 351 DE 1955*. Obtenido de [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1079727?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1079727?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Congreso de la República. (enero de 1982). *Ley 19 de 1982*. Obtenido de <http://www.lexbase.co/lexdocs/indice/1982/10019de1982>
- Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-3/articulo-355>
- Congreso de la República. (18 de noviembre de 2003). *LEY 850 DE 2003*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html
- Congreso de la República. (2011). *Estatuto Anticorrupción*. Obtenido de <http://www.anticorruccion.gov.co/Documents/Publicaciones/estatuto-anticorruccion-ley-1474-2011.pdf>
- Congreso de la república. (s.f.). *Ley 1150 de 2007*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- DANE. (2005). *Boletín Censo General 2005*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF
- Definición. (2018). *Definición de Contratación*. Obtenido de <https://definicion.mx/contratacion/>
- Dinero. (2013). *Las 15 confesiones del Carrusel de la Contratación*. Obtenido de <https://www.dinero.com/pais/articulo/las-confesiones-del-carrusel-contratacion/188288>
- DNP. (2013). *La Guajira*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/La%20Guajira%2015.pdf>
- ECONESTUDIO. (2015). *Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia*. Obtenido de <http://www.infraestructura.org.co/documentos/economicos/INFORME%20FINAL%20ECONESTUDIO%20CONTRATACION%20PUBLICA.pdf>
- El Herald. (2016). *CORRUPCIÓN EN LA GUAJIRA: FISCALÍA ORDENA CAPTURAS E IMPUTACIONES*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/la-guajira/corruccion-en-la-guajira-fiscalia-ordena-capturas-e-imputaciones-323669>
- El Tiempo. (1998). *EN QUÉ CONSISTE EL ESCÁNDALO DRAGACOL*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-954589>
- El tiempo. (17 de diciembre de 2003). *LOS ALCALDES SE COMEN EL 10 POR CIENTO DE LOS CONTRATOS*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1047930>

- El Tiempo. (2007). *Procuraduría destituyó al alcalde de Cali (Valle) Apolinar Salcedo por un contrato irregular*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3354060>
- El tiempo. (2015). *Descubren nuevo 'carrusel' de contratos en alcaldías locales de Bogotá*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16395892>
- El tiempo. (2017). *Saqueo de la corrupción equivale a casi un billón de pesos por semana*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>
- El Tiempo. (2017). *Una pechuga de pollo a \$ 40.000 y huevo a \$900, en sobrecostos del PAE*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/sobrecostos-en-programa-de-alimentacion-escolar-en-colombia-153590>
- Elespectador. (2016). *Capturan a siete personas por corrupción en el Hospital Universitario del Valle*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/salud/capturan-siete-personas-corrupcion-el-hospital-universi-articulo-670356>
- (2016). Fiscal Mario Montes segunda entrega del escándalo de la salud en el Huila. Obtenido de <https://soundcloud.com/everth-s-nchez-henao/fiscal-mario-montes-segunda-entrega-del-escandalo-de-la-salud-en-el-huila>
- Gobernación de Risaralda. (2014). *LICITACION PÚBLICA No. 006-2014*. Obtenido de <http://www.pvr.gov.co/sitio/Files/CONVOCATORIAS2014/CONV006DE2014/ESTUDIOSPREVIOSCONV006DE2014.pdf>
- Ministerio de Justicia. (1921). *LEY 63 DE 1921*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1615176>
- Ministerio de Justicia. (octubre de 1959). *DECRETO 2880 DE 1959*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1804462>
- MINSALUD. (2016). *ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE SALUD (ASIS) COLOMBIA, 2016*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-colombia-2016.pdf>
- Presidencia de la República. (2014). *Decreto 1965 de 7 de octubre de 2014*. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/documento/decreto-1965-de-2014>
- Presidencia de la República. (2012). *DECRETO 019 DE 2012*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322>
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 3054 de 2013*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1510530>
- Presidencia de la República. (marzo de 1960). *DECRETO 550 DE 1960*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1720277>
- Presidencia de la República. (1964). *DECRETO 528 DE 1964*. Obtenido de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1114228>
- Presidencia de la República. (enero de 1976). *DECRETO 150 DE 1976*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1708308>
- Presidencia de la República. (1983). *DECRETO 222 DE 1983*. Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>
- Presidencia de la República. (2008). *DECRETO 2474 DE 2008*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31185>

- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4170 de 2011*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec417003112011.pdf>
- Presidencia de la república. (2012). *Decreto 734 de 2012 Nivel Nacional*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=46940>
- Presidencia de la República. (julio de 2013). *DECRETO 1510 DE 2013*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>
- Presidencia de la República. (2014). *Decreto 791 de 2014*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/ABRIL/22/DECRET O%20791%20DEL%2022%20DE%20ABRIL%20DE%202014.pdf>
- Presidencia de la República. (2015). *DECRETO 1082 DE 2015*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71552>
- Presidencia de la República. (2017). *DECRETO NÚMERO 92 DE 2017*. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/51118>
- Razón pública. (2015). *Política, criminalidad y corrupción en Santander*. Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/10158-pol%C3%ADtica-criminalidad-y-corrupci%C3%B3n-en-santander.html>
- Red de Los Servidores Publicos. (2017). *Licitación pública para contratar el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares*. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/licitacion-publica-para-contratar-el-servicio-de-almacenamiento-ensamble-y-distribucion-de-refrigerios-escolares>
- Revista Semana. (2001). *EL ABC DE TERMORIO*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-abc-de-termorio/45439-3>
- Revista Semana. (2006). *Commsa para 'dummies'*. Obtenido de <http://www.semana.com/economia/articulo/commsa-para-dummies/77415-3>
- Revista Semana. (2010). *La caída del Grupo Nule*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-caida-del-grupo-nule/121790-3>
- Revista semana. (2015). *Así mataron el sueño de los Juegos Nacionales de Ibagué*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/juegos-nacionales-el-desfalco-de-los-escenarios-deportivos-de-ibague/499673>
- Revista semana. (2016). *Los contratos que investiga la Fiscalía por el caso Odebrecht*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/caso-odebrecht-los-contratos-que-investiga-la-fiscalia/510329>
- Revista Semana. (2016). *Reficar: ¿el escándalo económico del siglo?* Obtenido de <http://www.semana.com/economia/articulo/reficar-las-irregularidades-por-sobrecostos/458610>
- Revista Semana. (marzo de 2017). *El ventilador de Reficar*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/reficar-nadie-responde-por-desfalco-billonario/518824>
- SECOF. (2012). *Detalle del proceso 019 Gobernación del Tolima*. Obtenido de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=11-1-74570>
- Universidad Católica de Colombia. (2015). *MANUAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA CONTRATOS DE OBRA DE INFRAESTRUCTURA VIAL*. Obtenido de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2184/1/TRABAJO%20DE%20GRADO.pdf>

Universidad EAN. (2012). *PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA PARA PUERTO CONCORDIA META*. Obtenido de <http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/4024/JimenezClaudia2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>