

Análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander

Ana Isabel Vera Cotte

Rafael Hurtado Quintero

Luisa María Delgado Torres

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

Facultad de Arquitectura

Especialización en interventoría y supervisión de la construcción

2017

Contratación Estatal en Obras Civiles

Análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander

Ana Isabel Vera Cotte, Rafael Hurtado Quintero, Luisa María Delgado Torres

Trabajo de Grado para optar al título de Especialista en interventoría y supervisión de la
construcción

Director

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

Facultad de Arquitectura

Especialización en interventoría y supervisión de la construcción

2017

Contratación Estatal en Obras Civiles

Tema

Contratación estatal en obras civiles en Colombia.

Título

Análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander.

Tabla de Contenido

Resumen.....	7
Abstract	8
Introducción	9
1. Planteamiento del problema.....	10
1.1. Descripción del problema	10
1.2. Pregunta del problema	11
1.3. Sistematización del problema	12
2. Justificación	13
3. Objetivos	14
3.1. Objetivo General	14
3.2. Objetivos Específicos.....	14
4. Delimitación.....	15
4.1. Delimitación Espacial	15
4.2. Delimitación Temporal	15
4.3. Unidades de Observación	17
4.4. Delimitación circunstancial o temática	17
5. Marco Referencial.....	18
5.1. Marco Geográfico	18
5.2. Marco teórico y conceptual.....	29
5.2.1. Estado del arte	29
5.2.2. Análisis de referentes	38
5.2.3. Teoría y práctica de los procesos de contratación pública; Error! Marcador no definido.	
5.2.4. Obras Civiles	56

Contratación Estatal en Obras Civiles

5.2.5.	Marco Conceptual	59
5.3.	Marco tecnológico	67
5.4.	Marco Normativo.....	69
5.5.	Hipótesis	71
6.	Diseño metodológico	72
6.1.	Tipo de investigación.....	72
6.2.	Metodología	72
6.3.	Unidades de Estudio, Universo y Muestra de la Investigación-Usuario	72
6.4.	Técnicas e instrumentos de recolección de información	73
6.5.	Tabulación estadística de datos y representación gráfica de variables	73
6.6.	Descripción del proceso y cronograma de actividades	73
7.	Análisis del cuestionario	75
7.1.	Preguntas sociodemográficas.....	75
7.2.	Preguntas relacionadas con los procesos de contratación.....	80
8.	Estudio de Casos: Investigaciones de la contraloría sobre contratos públicos con falencias en su contratación	90
9.	Conclusiones.....	93
10.	Referencias Bibliográficas	94
11.	Anexos	103

Índice de Figuras

Figura 1. Ubicación de Santander.	19
Figura 2. Sendero ecológico a orillas de la quebrada Curití, Curití.	21
Figura 3. Desembarcadero para canotaje en el Malecón Turístico sobre el Río Foncé, San Gil..	22
Figura 4. Mejoramiento y adecuación del Parque El Gallineral, San Gil.	23
Figura 5. Alameda de las Nieves, Girón.	24
Figura 6. Ubicación de Norte de Santander.	25
Figura 7. Área metropolitana de Cúcuta. Variación del área de obras culminadas y nuevas en proceso 2010-2015.	25
Figura 8. Área metropolitana de Cúcuta. Distribución del área, según estado de la obra 2015 (cuarto trimestre).	27
Figura 9. Mejoras en la infraestructura de Norte de Santander.	28
Figura 10. Plataforma SECOP I.	68
Figura 11. Plataforma SECOP II	69
Figura 12. Edad	75
Figura 13. Género	76
Figura 14. Escolaridad	76
Figura 15. Titulación	77
Figura 16. Cargo que desempeña	78
Figura 17. Entidad en la que trabaja	79
Figura 18. Departamento en el que trabaja	80
Figura 19. Pregunta 1	80
Figura 20. Pregunta 2	81
Figura 21. Pregunta 3	82
Figura 22. Pregunta 4	82
Figura 23. Pregunta 8	86
Figura 24. Pregunta 10	87

Resumen

La investigación titulada “Análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander” tiene como objetivo principal realizar un análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander basado en informes de la contraloría con irregularidades en sus procesos. Para ello, se realiza un estudio teórico y conceptual que va desde el panorama internacional y nacional para evidenciar los procesos de contratación en distintos países, así como las principales fallencias que se evidencia en el país. Se aplica una encuesta sobre formas de corrupción en la contratación pública a 20 profesionales relacionados con la contratación pública en estos dos departamentos, para conocer cuál es la percepción que tienen ellos frente a la contratación pública.

En los resultados principales se halla que existen diversas formas de corrupción conocidas tales como dar regalos y usar el poder político pero la más evidente y frecuente es el soborno para conseguir contratos. Se concluye que tanto el departamento de Santander como el de Norte de Santander se ejecutan contratos con muchas irregularidades como la falta de documentación, idoneidad y supervisión, lo que indica que existe falta de transparencia y selección objetiva en los procesos.

Palabras Clave: Corrupción, Inhabilidades, Licitación , Normatividad, Obras civiles, Procesos de contratación, Soborno, Transparencia

Abstract

The research entitled "Analysis of the state contracting of civil works in Santander and Norte de Santander" has as main objective to carry out an analysis of the state contracting of civil works in Santander and Norte de Santander based on comptroller reports with irregularities in their processes. For this, a theoretical and conceptual study is carried out that goes from the international and national panorama to evidence the contracting processes in different countries, as well as the main shortcomings that are evidenced in the country. A survey on forms of corruption in public procurement is applied to 20 professionals related to public contracting in these two departments, to know how they perceive public procurement.

The main results show that there are various forms of corruption known such as giving gifts and using political power but the most obvious and frequent is bribery to get contracts. It is concluded that both the department of Santander and Norte de Santander are executed contracts with many irregularities such as lack of documentation, suitability and supervision, which indicates that there is a lack of transparency and objective selection in the processes.

Keywords: Bribery, Civil works, Contracting processes, Corruption, Disabilities, Normativity, Tendering, Transparency.

Introducción

El estudio “Análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander” tiene como propósito determinar las problemáticas de los procedimientos de contratación en licitaciones públicas de Santander y Norte de Santander, mediante un comparativo donde se logre evidenciar la forma ética y el enfoque participativo, que demerita la elaboración de pliegos de condiciones dado que en muchos casos se presentan irregularidades cuando se otorga la asignación de un contrato sin mérito alguno, sin el debido proceso, si no por conveniencia política, amistad y favorecimiento ilícito aumentando el éxito de la corrupción.

La infinidad de procesos que diariamente se realizan en el portal del sistema electrónico para la contratación pública (SECOP); merece un análisis más profundo que permita señalar las principales debilidades y falencias del proceso las cuales han traído una serie de irregularidades frente a la transparencia en el trámite de los procesos de contratación estatal para quienes estén interesados en participar con las entidades públicas.

Es posible que no se estén presentando los debidos controles en materia de los procesos de contratación estatal en el portal sistema electrónico para la contratación pública (SECOP); lo cual conlleva a irregularidades en los cronogramas, aumentando los actos de suspicacias en las instituciones del estado.

Este estudio analiza las ventajas, desventajas y errores en los procesos convocados de licitaciones públicas que se publican en los departamentos de Santander y Norte de Santander; bien se conoce, aunque no esté demostrado que existen monopolios de contratistas, que limitan la competitividad de la mediana y pequeña empresa.

1. Planteamiento del problema

1.1.Descripción del problema

Las conductas poco éticas y los vicios de ilegalidad en los procesos de selección de contratistas en el sector público dentro de los lineamientos de transparencia que se están presentado actualmente en el país, es una de las preocupaciones en materia política y económica que afecta al sector público. El fenómeno de la corrupción en la actualidad causa daños o efectos nocivos a todo el país afectando finalmente a la población lo que ha generado un sinnúmero de modificaciones y replanteamientos al interior de la normatividad y de la percepción de los oferentes en la credibilidad y garantía de los procesos de contratación.

Así lo muestra la Auditoría General en un estudio publicado en 2014 donde se revisaron 852.143 contratos de entidades territoriales en todo el país, de los cuales 516 terminaron en procesos fallidos por no cumplir con requisitos legales. Hacia el 2010 se tramitaron 757 procesos disciplinarios por presuntas anomalías y hacía principios de 2011 ya se habían realizado 192 denuncias por contratación indebida.

Diversas son las causas que permiten que se presenten falencias en los procesos de contratación, entre las cuales se encuentran el riesgo de recursos en particulares, contratación directa, anticipos, urgencias manifiestas, convenios administrativos, entidades que realizan poco control, entre otros.

El auditor General Iván Darío Gómez manifiesta que, en promedio se ejecutan 60 billones de pesos en contratación pública y 19 de ellos son manejados por particulares. De igual forma, la

Contratación Estatal en Obras Civiles

contratación directa como mecanismo de contratación ha aumentado de manera significativa en los últimos años destacándose sobre en todo en Santander, Bogotá, Nariño, Antioquia y Cali como las principales ciudades que se contrata bajo esta modalidad; lo que lleva a que no se generen ni licitaciones ni concursos para la contratación (Finanzas, 2011). Otro mecanismo que ha sido recurrente en la urgencia manifiesta, como caso excepcional que permite que se realicen procesos de contratación sin que se generen muchos trámites de por medio. Y finalmente, los llamados convenios administrativos que se utilizan para trasladar recursos públicos a entidades privadas.

Estas problemáticas se presentan sin ningún fundamento en la contratación estatal cuestión que, en última instancia, perjudica al Estado quien debe asumir el costo de todos los procesos que se generan en contra de las irregularidades que se presentan en este aspecto. Según Prieto (2014) dentro de las ciudades que se manifiestan más irregularidades se encuentran Santander expuestas en el foro “El Valor de las Compras Estratégicas del Estado” realizado en el 2014, en donde distintas organizaciones hicieron mención de que la contratación estatal en el departamento “está permeada de cuestionamientos no solo por la elaboración de pliegos de condiciones, sino también porque como resultado de esa situación en la gran mayoría de licitaciones se presenta un único oferente” (Prieto, 2014).

1.2.Pregunta del problema

¿Qué problemáticas surgen en la contratación estatal específicamente en las licitaciones de obras civiles en Santander y Norte de Santander, que afectan la transparencia en los procesos de contratación de obras civiles?

1.3.Sistematización del problema

Partiendo de los casos de contratación de obras civiles en Santander y Norte de Santander, así como de la percepción que tienen los profesionales que trabajan en contratación pública en estos departamentos, se plantea la siguiente sistematización del problema:

¿Es posible definir el concepto de un pliego de condición para un proceso de licitaciones públicas?

¿Cuáles serían las problemáticas existentes en los pliegos de condiciones?

¿Qué episodios han existido en Santander y Norte de Santander en los procesos de licitaciones públicas?

¿Qué impactos negativos o positivos se reflejan en los procesos de licitación pública de obras civiles?

¿Los estudios de casos o referentes de procesos de contratación de obras civiles apoyarían la investigación?

¿Se podría recolectar información en la página del Secop que permita el análisis y contexto de Santander y Norte de Santander?

¿Cómo se logra transparencia en los procesos de licitaciones públicas en obras civiles en Colombia?

2. Justificación

Corresponde a esta investigación analizarla información existente relacionada con la contratación pública en Santander y Norte de Santander, las principales debilidades, dificultades, interferencias, las afectaciones al gremio de ingenieros, arquitectos y constructores que podrían participar en iguales condiciones de derecho siendo beneficiados de los recursos del Estado para realizar proyectos y por ende el aumento de la credibilidad del gremio para hacer más eficiente el sistema de contratación estatal. Asimismo, reiterar las responsabilidades que tienen las entidades estatales frente a las deficiencias en la calidad de la información lo que conlleva a que se sigan presentando actos que atenten contra la nación en materia de contratación estatal.

Desde una perspectiva académica, esta investigación se centra en una problemática que no es ajena a la realidad del país y que sigue siendo objeto de discusión en las esferas políticas y económicas que se ven afectadas por las irregularidades y la corrupción que se presenta. A la vez, esta investigación complementa los estudios para culminarla especialización en Interventoría y supervisión de obras civiles.

3. Objetivos

3.1.Objetivo General

Realizar un análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander basado en informes de la contraloría con irregularidades en sus procesos.

3.2.Objetivos Específicos

- Destacar los aspectos sobre el contexto santandereano y norte santandereano, las debilidades y principales falencias que permitieron vulnerar en algunos casos los principios de transparencia.
- Establecer la participación y multiplicidad de oferentes en los procesos de contratación con el Estado, al considerar que existe una competencia desigual
- Evidenciar la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado.
- Elaborar un análisis de informes de la contraloría sobre obras civiles en Santander y Norte de Santander respectivamente.

4. Delimitación

4.1.Delimitación Espacial

El presente estudio corresponde a los departamentos de Santander y Norte de Santander, ubicados en la zona centro oriente de Colombia como elementos de estudio.

La investigación se desarrollará para la especialización en interventoría y supervisión de obras civiles en la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga como proceso académico.

4.2.Delimitación Temporal

La Especialización en interventoría y Supervisión de la construcción de la Universidad Santo Tomas inicio con el módulo Introductorio, el día 03 de junio de 2016. A través de la especialización se propone contribuir al proceso de formación integral de los estudiantes y brindar solucionar la problemática del país y la región. Enfocando en opciones de grado dentro de la formación de la investigación la Monografía: Modulo I - Investigación I Cohorte 15. Y Modulo II, Investigación II Cohorte 15. Se programaron 50 horas de apoyo virtual y presencial. Los módulos del currículo de la especialización en interventoría y Supervisión de la construcción que apoyan la monografía son: Humanismo Sociedad y ética, Gestión Contractual Publica, Interventoría Administrativa y Financiera, Costos y presupuestos, Planeación y control de

Contratación Estatal en Obras Civiles

Proyectos Metodología PMI, Planeación y Control de la obra, Gestión Administrativa y Financiera, Planeación y Dirección Estratégica, Costos y presupuestos.

El proyecto de investigación tendrá una duración de seis meses, iniciando a partir del mes de noviembre. En este primer mes, se realizará la primera fase de la investigación denominada problemática de estudio en la cual se planteará de qué forma se abordará la temática de las licitaciones públicas en obras civiles. Posteriormente, se elaborará la segunda fase denominada marcos de referencia, en los cuales se expondrán las teorías, conceptos, investigaciones y normativas que se relacionan con la contratación estatal en Colombia, esto se realizará en los siguientes dos meses. Después, se hará la fase número tres, el diseño metodológico, que comprende todos los aspectos técnicos para la elaboración del proyecto, se llevará a cabo en el cuarto mes. Finalmente, las fases 4 y 5 que suponen el desarrollo del estudio y los resultados finales, esto implica la aplicación de la encuesta, la búsqueda documental de las licitaciones objeto de estudio, el análisis respectivo y los hallazgos que se encontraron; en los últimos dos meses.

El docente tiene disponible el aula virtual por donde acompaña a los estudiantes en los talleres de investigación I y II. El docente realizará la retroalimentación de acuerdo con el cronograma de actividades y también realiza acompañamiento presencial en la universidad. Dos encuentros presenciales con el tutor, en la Universidad Santo Tomas de Aquino sede Floridablanca. Dos envíos de avance de trabajo al docente por medio del aula virtual y/o correo electrónico. Dos envíos de entrega de retro alimentación por parte del docente. Un tercer envío del estudiante al documento con las correcciones finales que realiza el docente. Una revisión final por parte del docente para aprobación de monografía. Fecha máxima entrega de monografía 28 de agosto de dos mil diecisiete.

4.3.Unidades de Observación

Para el tema de investigación se observan dos pliegos de procesos de contratación de obras civiles de Santander y Norte de Santander. Se analizarán y evaluarán sus estructuras desde los puntos de vista de la normatividad. Se aplicará una encuesta a 30 profesionales de las zonas señaladas participantes en licitaciones públicas de obras civiles.

4.4.Delimitación circunstancial o temática

La delimitación temática estará enfocada en los procesos de licitaciones públicas en obras civiles que se realizan en los departamentos de Santander y Norte de Santander, debido a las irregularidades que se han visto en los últimos años en los procesos de licitación y a la inquietud investigativa sobre las causas que llevan a que estos procesos se están dando inadecuadamente.

5. Marco de Referencia

5.1. Marco Geográfico

Los departamentos que corresponden a este estudio son dos: Santander y Norte de Santander:

El departamento de Santander (Figura 1) que está ubicado al noreste del país en la región andina, cuenta con una superficie de 30.537 km² lo que representa el 2.7 % del territorio. Limita por el Norte con los departamentos de Cesar y Norte de Santander, por el Este y por el Sur con el departamento de Boyacá y por el Oeste con el río Magdalena que lo separa de los departamentos de Antioquia y Bolívar (Gobernación de Santander, 2015).

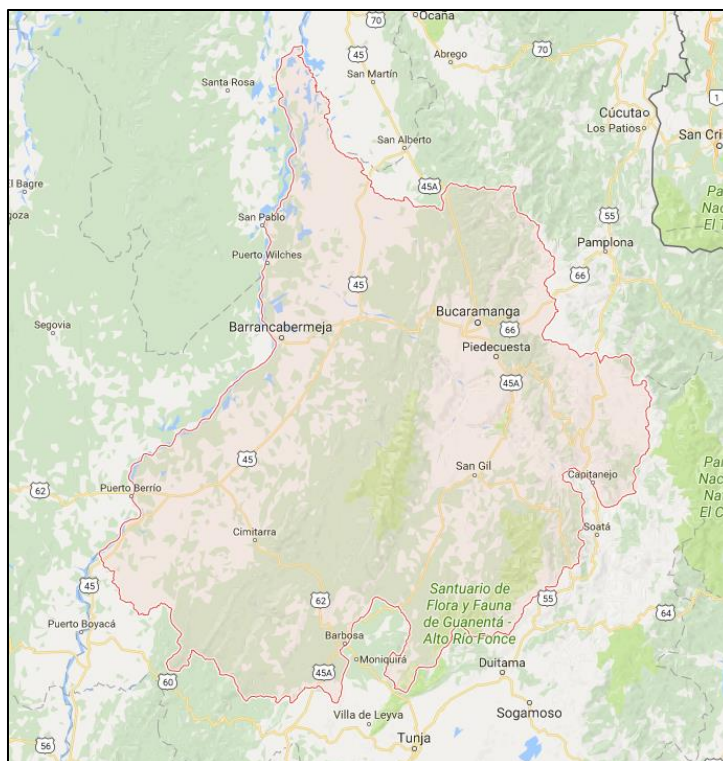


Figura 1. Ubicación de Santander.
Fuente: googlemaps.com

Ahora bien, en el contexto santandereano la infraestructura de las obras civiles debe tener en cuenta la regionalización del departamento en cuestión de diversidad topográfica, ya que se encuentra en la región andina, dentro de las construcciones que se evidencian con más frecuencia están, y según el DANE, la construcción de puentes, incluso los de carreteras elevadas, viaductos, túneles y metro. También se tiene la construcción de tuberías y líneas de transmisión de energía eléctrica y comunicaciones, de larga distancia; así como de tuberías urbanas y líneas de transmisión de energía eléctrica y comunicaciones. A la vez, vías fluviales, así como presas y diques, y la reparación y construcción de redes de alcantarillado (Gobernación de Santander, 2015).

A su vez en Santander se llevan a cabo la construcción de autopistas, calles, carreteras y otros caminos para vehículos y peatones; ferrocarriles, pistas de aeropuerto; así como estadios, piscinas, gimnasios, canchas de tenis, campos de golf y otras instalaciones deportivas; el montaje

Contratación Estatal en Obras Civiles

y erección de construcciones prefabricadas; la erección de cubiertas y el recubrimiento de tejados; la pavimentación en autopistas elevadas, puentes y túneles; la instalación de barreras de contención, señales de tráfico y similares; los trabajos en el subsuelo y los trabajos de dragado (Gobernación de Santander, 2015).

Para la realización de las obras civiles, muchas de las cuales ya se han convertido en proyectos terminados, se cuenta también con el apoyo del Ministerio de Comercio, Cultura y Turismo, quienes hacia el año 2013 presentaron un informe sobre el que se relaciona a continuación algunas obras específicas (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016):

- Sendero ecológico a orillas de la quebrada Curití, Curití

Recuperación y construcción de un sendero ecológico, puentes peatonales, escaleras y la interpretación del sendero del Fique relación con el entorno natural, manteniendo una continuidad y regularidad en la manera en que atraviesa el paisaje. El sendero está conformado por 2 puentes peatonales sobre la quebrada Curití, 3 kioscos y el sendero peatonal con sus respectivas obras de estabilización donde se requieran y las redes hidráulicas y eléctricas, construcción de los kioscos donde se ubicarán las exhibiciones permanentes del proceso del fique. Valor: \$384 millones. Se entregó en el año 2013 (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016).



Figura 2. Sendero ecológico a orillas de la quebrada Curití, Curití.
Fuente: (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016)

- Desembarcadero para canotaje en el Malecón Turístico sobre el Río Fonce, San Gil

La construcción del desembarcadero de Canotaje complementa la infraestructura básica para el desarrollo de la actividad de canotaje (rafting) en el Río Fonce, en el tramo Balneario Monas - Malecón Cacique Guanentá. Se realizó la construcción de obras civiles de contención y cimientos, estructura y refuerzos, desagües, instalaciones hidrosanitarias y eléctricas y obras exteriores. Valor: \$256 millones. Se entregó en el año 2013 (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016).



Figura 3. Desembarcadero para canotaje en el Malecón Turístico sobre el Río Foncé, San Gil.
Fuente: (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016)

- Mejoramiento y adecuación del Parque El Gallineral, San Gil

Construcción de obras civiles de rehabilitación de infraestructura existente y control de aguas superficiales, esto debido al incremento de los niveles de precipitación por el fenómeno de la niña 2010-2011 y el invierno de 2012. Las actividades realizadas fueron: demolición de la rampa de madera existente, diseño y construcción de una rampa en concreto, reparación y adecuación del embarcadero en piedra pegada y la construcción de obras de contención para estabilidad de taludes. Valor: \$140 millones. Se entregó en el año 2013 (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016).



Figura 4. Mejoramiento y adecuación del Parque El Gallineral, San Gil.
Fuente: (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016)

- Alameda de las Nieves, Girón

Elaboración de los estudios y diseños para la adecuación del corredor turístico conformado por la quebrada Las Nieves y el espacio público colindante, con una longitud de 800 metros lineales aproximadamente, un área bruta de 111.000 m² y con una propuesta de intervención de 54.000 m². Valor Total: \$465 millones. Fecha de terminación: 25-01-2015 (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016).



Figura 5. Alameda de las Nieves, Girón.
Fuente: (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2016).

Por otra parte, el departamento de Norte de Santander (Figura 6) que está ubicado en la zona nororiental del país, sobre la frontera con Venezuela. Tiene una extensión de 22.130 km², que equivalen al 1.91% del millón ciento cincuenta y nueve mil ochocientos setenta y un kilómetros cuadrados (1.159.871,41 km²) del territorio nacional. Limita al norte y al este con Venezuela, al sur con los departamentos de Boyacá y Santander, y al oeste con Santander y Cesar (Gobernación de Norte de Santander, 2017b).

Contratación Estatal en Obras Civiles

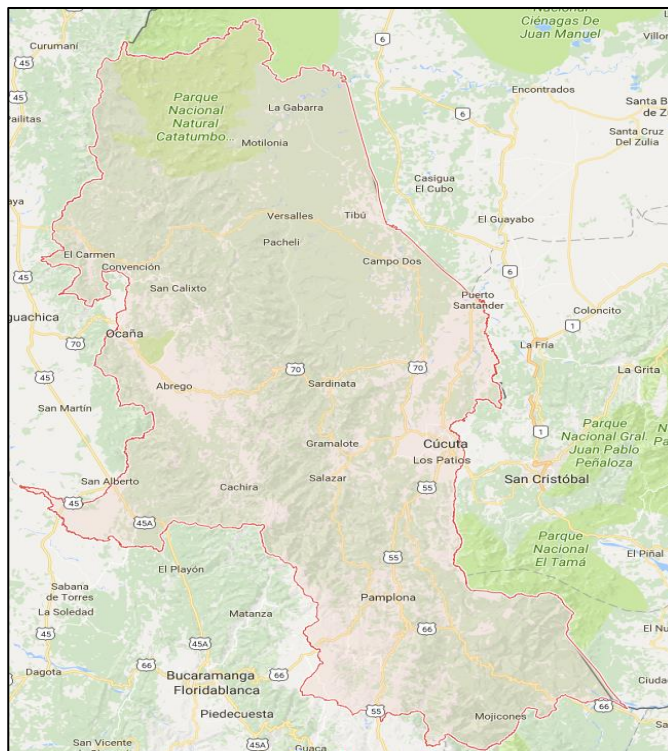


Figura 6. Ubicación de Norte de Santander.

Fuente: googlemaps.com

Según el Informe de Coyuntura Económica Regional presentado por Norte de Santander a octubre de 2016, se registran algunos datos como los siguientes:

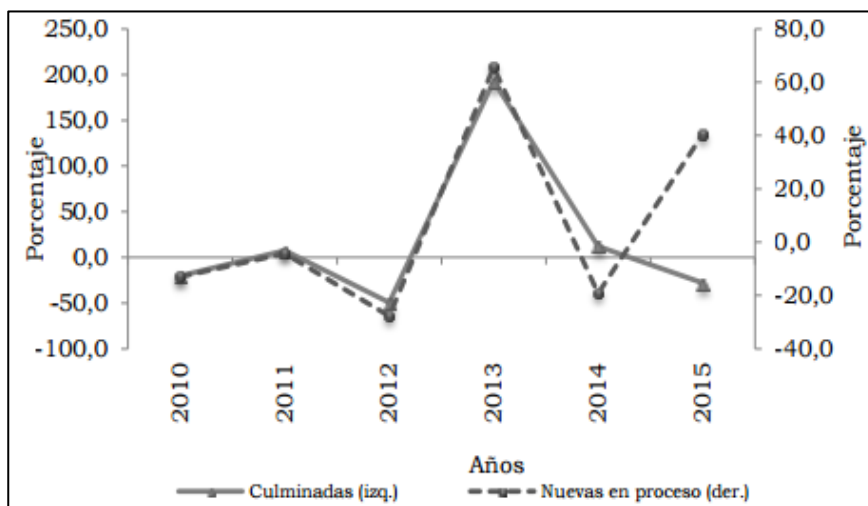


Figura 7. Área metropolitana de Cúcuta. Variación del área de obras culminadas y nuevas en proceso 2010-2015.

Fuente: (DANE, 2016)

En 2015, el área censada en Cúcuta AM registró un incremento de 40,5% en las obras nuevas en proceso, mientras que el área de obras culminadas registró una baja en 28,1%. Del metraje de obras culminadas, las mayores variaciones fueron para los destinos de hoteles (284,3%) y hospitales (166,8%). entretanto, casas (-44,3%) y oficinas (-31,0%) registraron variaciones negativas. En el área de las obras nuevas en proceso para Cúcuta AM educación, bodegas y apartamentos, alcanzaron las mayores variaciones en 256,3%, 134,7% y 83,9%, respectivamente; en tanto, administrativo público, otros, y hoteles acreditaron los mayores decrecimientos (DANE, 2016).

Tabla 1. Área metropolitana de Cúcuta. Censo edificaciones, por estado de la obra, según destinos 2015.

Destinos	Metros cuadrados		Variaciones	
	Obras culminadas	Obras nuevas en proceso	Obras culminadas	Obras nuevas en proceso
Total	404.542	552.340	-28,1	40,5
Apartamentos	144.209	298.288	-28,5	83,9
Oficinas	2.326	1454,0	-31,0	2,8
Comercio	17.128	17.142	-9,8	-0,8
Casas	158.652	175.262	-44,3	3,6
Bodegas	8.336	11.658	28,4	134,7
Educación	7.553	31.422	-36,6	256,3
Hoteles	12800,0	1.600	284,3	-42,9
Hospitales	30.644	4.320	166,8	4,0
Administrativo público	10.796	3.127	0,0	-54,0
Otros	12.098	8.067	14,8	-48,2

Fuente: (DANE, 2015)

La construcción efectiva, medida por estratos socioeconómicos, para el 2015 en Cúcuta AM, indicó que los niveles 2 y 3 mostraron la mayor cantidad de unidades de obras nuevas y

Contratación Estatal en Obras Civiles

culminadas. Por otra parte, las unidades de edificación culminadas registraron mayores variaciones en los estratos 3 y 5 (17,0% y 10,1%), respectivamente; por el contrario, los estratos 1, 2, 4 y 6 presentaron variaciones negativas comparándolos con el año 2014.

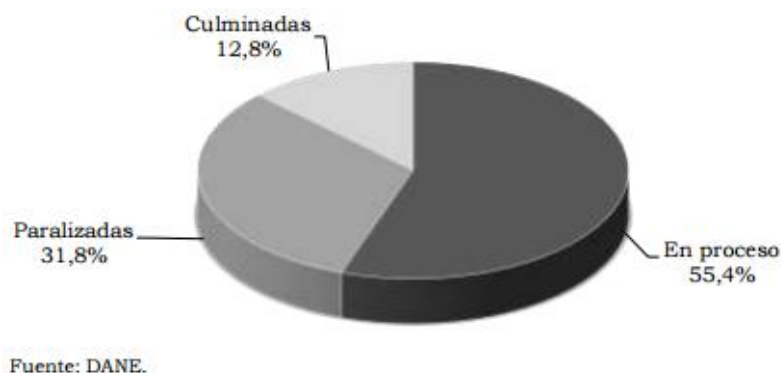


Figura 8. Área metropolitana de Cúcuta. Distribución del área, según estado de la obra 2015 (cuarto trimestre).
Fuente: (DANE, 2015)

La estructura general del censo indicó que, para el cuarto trimestre de 2015, el metraje de las edificaciones para el área urbana de Cúcuta se distribuyó en obras en proceso con 55,4% (520.926 m²), obras paralizadas 12,8% (299.279 m²) y obras culminadas 12,8% (120.204 m²) (DANE, 2016).

En la información anterior es evidente cómo algunas obras permanecen estancadas o paralizadas y extienden su culminación incluso a varios años. Sin embargo, Norte de Santander mediante su Secretaría de Infraestructura, audita continuamente a las diferentes obras en desarrollo, ya que su papel es el estudio, diseño, ejecución e interventoría de los programas de infraestructura vial, de transporte, comunicaciones, electrificación, vivienda, agua potable, saneamiento básico y alumbrado público, que adelante el Gobierno departamental directamente o por cofinanciación con entidades del orden nacional, departamental, municipal o internacional, en

Contratación Estatal en Obras Civiles

apoyo al desarrollo productivo y al mejoramiento de la calidad de vida de los nortesantandereanos.

Como puede apreciarse en estas imágenes:



**GOBERNADOR INSPECCIONÓ OBRAS DE
MEJORAMIENTO VÍA CUEVA DE LOS MICOS-
LA REPRESA**



**SECRETARÍA DE VÍAS E INFRAESTRUCTURAS
HABILITO PUENTE GUAYABALES**



**LA GOBERNACIÓN ADELANTA
RECUPERACIÓN DE LA VÍA VILLA DEL
ROSARIO-RAGONVALIA**



**EL SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA
VISITÓ EL CORREDOR VIAL DEL MUNICIPIO
DE SILOS**

Figura 9. Mejoras en la infraestructura de Norte de Santander.

Fuente: (Gobernación de Norte de Santander, 2017b)

De esta forma se aprecia el avance en las obras civiles en el departamento Norte de Santander; sin embargo, puede considerarse vital un acercamiento más crítico al seguimiento real

que las comunidades puedan llegar a hacerle a dichos proyectos. Aspecto que se verá plasmado a lo largo de esta investigación.

5.2. Marco teórico y conceptual

En el marco teórico se realiza una descripción de los elementos más importantes vinculados a la contratación pública en el ámbito internacional y nacional, tales como la entidad encargada de la contratación, los principios que rigen la contratación pública, las modalidades de selección, las etapas de los procesos y la función de las interventorías. De igual manera, se exponen los principales aspectos que intervienen en una obra civil.

5.2.1. Estado del arte

Para la elaboración del Estado del Arte se realiza una búsqueda documental sobre la forma en que algunos países desarrollan la contratación pública.

5.2.1.1. Europa

Las empresas registradas en la Unión Europea (UE) tienen derecho a concursar para contratos públicos en cualquier país de la UE. La legislación europea establece unas normas mínimas armonizadas que se aplican a las licitaciones por encima de un valor determinado. En las licitaciones de valor más reducido se aplican las normas nacionales, que tienen que respetar los

Contratación Estatal en Obras Civiles

principios generales de la legislación de la UE. Los procedimientos para los contratos por un valor inferior al umbral pueden simplificarse en comparación con las licitaciones abiertas a toda la UE (Tu Europa, 2017).

En todas las licitaciones, las administraciones públicas (Tu Europa, 2017):

- Están obligadas a no discriminar a las empresas registradas en otro país de la UE.
- Deben abstenerse de hacer referencia a marcas comerciales o patentes concretas al describir las características de los productos y servicios que desean adquirir.
- Están obligadas a aceptar los documentos justificativos (certificados, titulaciones, etc.) expedidos por otro país de la UE, siempre que ofrezcan el mismo nivel de garantía.
- Deben poner toda la información relativa a las licitaciones a disposición de cualquier empresa interesada, con independencia de cuál sea el país de la UE en el que esté registrada.

Las administraciones pueden excluir de una licitación a cualquier empresa que (Tu Europa, 2017):

- Esté en situación de quiebra o liquidación
- Haya cesado en sus actividades o cuyos negocios se encuentren bajo administración judicial
- Haya sido declarada culpable de una falta grave
- No haya pagado los impuestos o las cotizaciones a la seguridad social
- Haya realizado declaraciones falsas ante una administración pública.

Contratación Estatal en Obras Civiles

Las administraciones públicas pueden adjudicar contratos sin publicar un anuncio de licitación en casos concretos (Tu Europa, 2017):

- Emergencias debidas a acontecimientos imprevistos
- Contratos que, por razones técnicas o debido a derechos exclusivos, solo pueda ejecutar una determinada empresa
- Contratos excluidos por ley de la contratación pública (adquisición/alquiler de edificios existentes, contratos de trabajo, material de programas para difusión, etc.).

Criterios de adjudicación

Las administraciones públicas pueden utilizar criterios varios para evaluar las ofertas, como el precio más bajo ofrecido. En este caso, cada licitador debe ser informado de la ponderación de los criterios aplicados (precio, características técnicas, aspectos medioambientales, etc.) (Tu Europa, 2017).

Publicación

Hay determinados anuncios de publicación obligatoria para todas las licitaciones públicas que superen los umbrales a partir de los cuales se aplican las normas de la UE.

Anuncio de contrato o anuncio de concurso de proyectos: aunque las administraciones públicas pueden publicar estos anuncios a nivel nacional, también deben enviarlos a la Oficina de Publicaciones de la UE. El anuncio se publica en su totalidad en una de las lenguas oficiales de la UE y se traduce un resumen a otras lenguas.

Anuncio de adjudicación de contrato: en él se da a conocer el resultado de la licitación pública.

Las administraciones públicas pueden optar por publicar otros anuncios informativos, como el anuncio de información previa (en el que se avanza la posibilidad de que se publique una licitación). Cuando se publican licitaciones que han sido objeto de un anuncio de información previa, los plazos para presentar y recibir las ofertas pueden reducirse. Otra forma de reducir los plazos es publicar la licitación por vía electrónica (Tu Europa, 2017).

Transparencia

Las administraciones públicas solo pueden iniciar la evaluación de las ofertas tras la fecha límite de presentación. Si ha presentado una oferta, tiene derecho a que le comuniquen lo antes posible si ha obtenido el contrato. Si no resulta seleccionado, tiene derecho a recibir una explicación detallada de por qué se ha rechazado su oferta. Las administraciones públicas deben mantener una estricta confidencialidad en relación con el intercambio y almacenamiento de los datos de los licitadores (Tu Europa, 2017).

Especificaciones técnicas

Las especificaciones técnicas definen las características de los servicios, suministros u obras que las administraciones públicas tienen intención de adquirir. Pueden incluir elementos de comportamiento medioambiental, diseño, seguridad, control de calidad o evaluación de la conformidad. En los contratos de obras públicas también pueden incluir ensayos, inspecciones y técnicas de construcción (Tu Europa, 2017).

Tipos de procedimiento

Procedimiento abierto

En un procedimiento abierto cualquier empresa puede presentar una oferta. El plazo mínimo para la presentación de las ofertas es de 35 días a partir de la fecha de publicación del anuncio de contrato. Si se ha publicado un anuncio de información previa, ese plazo puede acortarse a 15 días (Tu Europa, 2017).

Procedimiento restringido

Cualquier empresa puede solicitar su participación, pero solo las preseleccionadas son invitadas a presentar una oferta. El plazo para solicitar la participación es de 37 días a partir de la publicación del anuncio de contrato. A continuación, la administración selecciona como mínimo 5 candidatos con la capacidad exigida, que disponen de un plazo de 40 días a partir de la fecha de envío de la invitación para presentar una oferta. Ese plazo puede acortarse a 36 días si se ha publicado un anuncio de información previa.

En los casos urgentes las administraciones públicas pueden fijar un plazo de 15 días para recibir las solicitudes de participación (si el anuncio se remite por vía electrónica, el plazo puede acortarse a 10 días) y de 10 días para la presentación de las ofertas (Tu Europa, 2017).

Procedimiento negociado

En el procedimiento negociado las administraciones públicas invitan a un mínimo de 3 empresas con las que se negocian las condiciones del contrato.

Contratación Estatal en Obras Civiles

La mayoría de las administraciones adjudicadoras solo pueden hacer uso de este procedimiento en un número limitado de casos (por ejemplo, para suministros destinados exclusivamente a la investigación o a la realización de ensayos). Las administraciones adjudicadoras de sectores como los del agua, la energía, los transportes o los servicios postales pueden utilizarlo como procedimiento normal.

El plazo para recibir las solicitudes de participación es de 37 días a partir de la publicación del anuncio de contrato. En los casos de suma urgencia, el plazo puede acortarse a 15 días (o a 10 días si el anuncio se remite por vía electrónica).

En determinadas circunstancias, se puede optar por este procedimiento sin que medie la publicación de un anuncio de contrato. Por ejemplo: cuando no se hayan presentado ofertas en un procedimiento abierto o restringido en casos de urgencia imperiosa; cuando, por razones técnicas, solo haya una empresa que pueda ejecutar el contrato (Tu Europa, 2017).

Diálogo competitivo

Este procedimiento se suele utilizar para contratos complejos (destinados, por ejemplo, a grandes proyectos de infraestructuras), en los que la administración no puede definir previamente las especificaciones técnicas. Tras la publicación del anuncio de contrato, las empresas interesadas tienen 37 días para solicitar su participación. La administración debe invitar a un mínimo de 3 candidatos para mantener un diálogo que permita definir los aspectos técnicos, jurídicos y económicos definitivos. Una vez concluido el diálogo, los candidatos presentan su oferta final.

Los proveedores de servicios públicos de agua, energía, transportes y servicios postales no pueden hacer uso del diálogo competitivo (Tu Europa, 2017).

Subasta electrónica

Las administraciones públicas también pueden adjudicar contratos mediante subasta electrónica. Antes de empezar la subasta, deben proceder a una primera evaluación completa de las ofertas, a fin de limitar la participación exclusivamente a las ofertas admisibles. La invitación a participar en la subasta debe indicar la fecha y la hora de la subasta y el número de rondas de ofertas. También debe indicar la fórmula que determinará las reclasificaciones automáticas. En cada ronda de ofertas los licitadores deben poder comprobar su clasificación en relación con sus competidores, sin conocer la identidad de estos.

La subasta electrónica no puede utilizarse para determinados tipos de contratos, como los de elaboración de proyectos de obras (por ejemplo, los planos arquitectónicos de un edificio) (Tu Europa, 2017).

5.2.1.2.España

De acuerdo con Moreno y Pintos (2015) el sistema de contratación pública de España se integra por tres normas principales: El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); la Ley 31/2007, de 30 de octubre, de procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; y finalmente por la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

El TRLCSP está organizado como un texto único en el cual se encuentran todas las disposiciones relacionadas con la contratación en el sector públicos al igual que las normas sobre la captación de financiera privada para la ejecución de contratos públicos. Sin embargo, las normas

Contratación Estatal en Obras Civiles

no se aplican de igual manera a todos los entes que componen el sector público, debido a que existen distintas categorías de entes: administraciones públicas, entes del sector público que no tienen el carácter de administración pública y están sometidos a Directiva 200/18/CE, entes del sector público que no son ni de administración pública ni están sometidos a esta directiva (Plataforma de contratación, 2017). De acuerdo con el artículo 1 del TRLCSP, el objeto y finalidad de esta ley es,

regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa (Real Decreto Legislativo, 2011).

Actualmente existe una plataforma de contratación pública en donde se encuentra toda la información relacionada con la actividad contractual del sector público, es decir, contiene la información sobre las convocatorias de las licitaciones y los resultados de las mismas. También permite acceder a diversos servicios que facilitan la contratación electrónica, con una función comunicadora entre los organismos contratantes y las empresas que desean contratar con estos (Plataforma de contratación, 2017).

A diferencia de la contratación pública en Colombia, en España la plataforma de contratación pública se ha creado principalmente para brindar información y publicidad sobre las licitaciones y procesos de contratación según lo dispone el artículo 334 del Real Decreto

Contratación Estatal en Obras Civiles

Legislativo 3/2011, mientras que en Colombia la plataforma virtual no solo ofrece información y publicidad sobre las licitaciones y contratación sino que además a través de esta se realizan todos los procesos de contratación con el fin de mantener la transparencia entre estos, con la implementación de la plataforma SECOP II.

5.2.1.3. Chile

Mediante la Ley 19.886 del 20 de junio de 2003, es la ley de bases sobre contratos administrativos de Suministro y prestación de servicios, en donde se disponen todos los aspectos en materia de contratación pública en Chile. En esta misma ley se crea la Dirección de compras y contratación pública el cual tiene como función licitar los bienes y servicios a través de suscripción de convenios marco que es regulado por la presidencia de la república a través del ministerio de Hacienda (Lozano, 2016).

En el modelo chileno de Dirección de compras y contratación pública se establecen la creación de Chile compra que es una institución que “administra la plataforma de compras públicas de Chile, y funciona con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación” (Dirección Chile compra, 2017a). Chile compra administra la plataforma www.mercadopublico.cl que es la plataforma “donde los 850 organismos públicos de Chile realizan en forma eficiente y transparente sus procesos de compras y los proveedores ofrecen sus productos y servicios, un espacio de oferta y demanda con reglas y herramientas comunes” (Dirección Chile compra, 2017b).

De acuerdo con Pereyra, Quijada Pacompea y Legua (2011) es un sitio web para facilitar que el encuentro de la demanda del Estado con la oferta de los privados sea público y accesible.

Contratación Estatal en Obras Civiles

Sumado a esto, se creó un registro nacional de proveedores. Dado que en muchos casos los organismos demandantes se veían en la necesidad de solicitar antecedentes, se dispuso que la documentación quedara almacenada de manera permanente dentro de la plataforma para que cualquier organismo público pudiera acceder a esta.

Chile fue uno de los países pioneros en integrar plataformas virtuales para realizar los procesos de contratación y compras públicas, así como de asegurar que estos tuvieran transparencia en todas sus etapas. En Colombia este sistema se empieza a implementar a partir de la 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”, específicamente en el artículo 3 sobre la contratación pública electrónica, el Gobierno Nacional desarrolla el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP. De esta forma se puede afirmar que la legislación chilena en materia de contratación pública fue un gran aporte y sirvió como modelo para que Colombia empezará a implementar la contratación pública de manera virtual.

5.2.2. Análisis de referentes

Los análisis de referentes sobre contratación pública a nivel internacional, nacional, regional y local, se realiza sobre estudios que relacionan información sobre la forma en que se realiza la contratación pública desde esta perspectiva.

5.2.2.1. Internacional

China (2013), realiza un estudio titulado “Cualificación, acreditación y certificación de la Contratación Pública en América Latina y el Caribe” en donde se establece que es importante la mejora de las capacidades de los funcionarios que operan los sistemas nacionales de contratación pública, esto implica el establecimiento de sólidos mecanismos de cualificación (académica y no académica), acreditación (gubernamental) y certificación (independiente) de competencias de los funcionarios llamados a operar los sistemas nacionales de adquisiciones de los países de la región.

Los conceptos de profesionalización, cualificación, acreditación y certificación están tan íntimamente relacionados, que conforman una comunidad que guarda similitud con el concepto de ecosistema. En este artículo se propone como medio para lograr la profesionalización de la contratación pública en la región, la conveniencia de reconocer, integrar y apoyar el desarrollo de un ecosistema de cualificación, acreditación y certificación de competencias profesionales en Contratación Pública.

Otro estudio, realizado por Rodríguez-Arana (2016), titulado “Los principios del Derecho Global de la contratación pública”, señala la relación entre el Derecho Administrativo Global y la contratación pública de los países. El autor señala que se ha construido todo un sector del Derecho Administrativo Global de contenido principal que, como vemos, se está extendiendo por todo el globo puesto que se trata de principios que se derivan, de forma general, de una experiencia de integración sellada por los compromisos del Estado de Derecho tal y como es la UE. En materia de contratación pública se trata de facilitar a los ciudadanos servicios, suministros y obras públicas que repercutan positivamente en las condiciones de vida de los habitantes. Para ello, los tradicionales poderes de la Administración en los países de contrato administrativo han de

Contratación Estatal en Obras Civiles

entenderse de otra manera, como poderes que pueden operarse cuando lo exija el interés general concreta y puntualmente argumentado. El Derecho Administrativo de la UE en materia de contratación pública ha traído la idea de que, en esta materia, al manejarse fondos públicos, que son de todos y cada uno de los ciudadanos que viven en un mercado interior, ha de buscarse en cada caso, sea del país y nacionalidad que sea, la empresa que esté en mejores condiciones de hacer la obra, prestar el servicio o el suministro en cada caso.

5.2.2.2. *Nacional*

De acuerdo con Gutiérrez (2015) la contratación pública en Colombia data sus inicios en los años 1909 a 1912, establecida en leyes como la 130 de 1913 y en la expedición del código fiscal, en donde se consagran los actos de derecho privado de los contratos y aparecen figuras como caducidad y principios contractuales en materia de derecho administrativo.

Posteriormente, en el siglo XX se inician acciones ejecutivas para reglamentar y legalizar la contratación pública mediante intentos de estatutos con el propósito de garantizar principios como objetividad, transparencia, celeridad, economía y moralidad administrativa; en legislaciones como el Decreto Ley 222 de 1983, por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y de sus entidades descentralizadas. Sin embargo, la reglamentación aún contenía varios vacíos legales, teniendo como datos de líneas jurisprudenciales la celebración de 880 contratos de 1380 fueran adjudicados de manera directa sin el control respectivo.

No fue sino hasta la constitución de 1991 que se establece un estatuto contractual en el cual se describe la forma en que la administración pública debe celebrar contratos con particulares, de acuerdo con unos principios taxativos, y procedimientos legales y ordenados en el sistema de

Contratación Estatal en Obras Civiles

compras públicas. Esta ley denominada Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; fue un código contractual para establecer los parámetros generales en materia de contratación pública. Sin embargo, esta ley ha tenido diversas modificaciones desde su expedición y es necesario revisar otras normas y jurisprudencias para entender cómo son los procesos de contratación pública en Colombia, tal como lo manifiesta Gutiérrez (2015), “Hoy en día, un administrador público no solo debe leer la ley 80 para comprender los principios y las modalidades de contratación, debe revisar la ley 1150, la 1474, el decreto ley 019, los tratados internacionales, la jurisprudencia del Consejo de Estado y los fallos en ocasión a los deberes contractuales expedidos por las Procuradurías y las Contralorías”

Ardila (2013), realiza un estudio titulado “Prácticas ilegítimas en la gestión pública colombiana – Estudio del caso: grupo Nule”, el cual propone un análisis de la gestión pública colombiana actual del caso Nule, donde se refleja irregularidad en las prácticas de administración pública que delatan formas de corrupción sin que los organismos de control adelanten los debidos procesos jurídicos ante esta situación. Para el desarrollo de este tema, realiza primero un marco teórico sobre los conceptos de burocracia y la administración pública; posteriormente expone las prácticas ilegítimas que se presentan en la administración pública y finalmente analiza el caso específico del grupo Nule en relación con la contratación pública y los carruseles de contratación en Bogotá. Una de las mayores críticas que se hallan en este estudio, hace referencia a que la gestión pública se ajusta a los designios de una minoría que ostentan el poder en el país y, por ende, la corrupción se origina en los mismos organismos de control; ante esta problemática, se plantea como alternativa de solución que los cargos administrativos se realicen por meritocracia debido a que los cargos directivos están altamente politizados.

Contratación Estatal en Obras Civiles

Por otro lado, Pinto (2014) realiza un ensayo sobre “la transparencia en contratación pública” a partir de una revisión normativa y situacional. Parte de la formulación de antecedentes de la contratación pública, luego revisa la normativa desde la ley 80 de 1993 hasta el Decreto 4170 de 2011, mediante el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Finalmente, expone un análisis gráfico de las principales problemáticas actuales que se presentan en torno a la transparencia de la contratación pública. De allí se destaca que el gobierno ha propuesto varias normas para contrarrestar los vacíos y falencias en los procesos que permiten actos de corrupción; y que, además, se logra evidenciar que, respecto a tramitología actual, existe eficiencia en los procesos, pero en relación con la transparencia aún falta una intervención más eficaz.

Por su parte, Luna (2014) en su estudio titulado “Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción”, el cual tiene como objetivo analizar las herramientas jurídicas que existen actualmente para contrarrestar la corrupción administrativa en la contratación estatal en el país. Para ello, realiza en un primer momento una revisión conceptual del término corrupción, seguidamente expone los parámetros y normativas que conciernen a la contratación estatal; luego plantea la relación directa entre contratación estatal y corrupción; y finalmente, estudia la viabilidad de las acciones constitucionales como una solución y alternativa efectiva para combatir la corrupción en la contratación pública. Entre los resultados principales se da relevancia a la acción de tutela y la acción popular como mecanismos constitucionales para proteger los derechos individuales y colectivos para combatir la corrupción. Las acciones de tutela son procedentes cuando se vulnera el debido proceso, el derecho a la igualdad que tienen los oferentes en todas las etapas de la contratación. Las acciones populares tienen un carácter autónomo preventivo

Contratación Estatal en Obras Civiles

principalmente para defender el patrimonio público y proceder contra las amenazas y vulneración por parte de la corrupción administrativa. Finalmente, para contrarrestar el fenómeno de la corrupción se requiere la participación activa de organismos de control estatal y control social por parte de la ciudadanía.

De igual forma, Mantilla-Pallares (2014) desarrolla una investigación titulada “Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia” en el cual realiza una descripción sobre la normativa y jurisprudencia en torno al principio de selección objetiva en los procedimientos de licitación pública. Entre los hallazgos más importantes, se precisa en que la selección objetiva es el principio que expresa la transparencia de los procesos reglamentado en el artículo 5 de la ley 1150 de 2007; la selección objetiva es el mecanismo para que la contratación corresponda directamente a los oferentes que presente la mejor oferta sin que exista de por medio intereses o motivaciones particulares. En el caso de la licitación pública, la selección objetiva se debe adjudicar al proponente que haya presentado la mejor oferta en relación costo-beneficio.

Finalmente, Ossa (2014) realiza un artículo académico titulado “Tratamiento de la colusión en la contratación pública: una visión del caso colombiano” con el propósito de analizar de qué forma esta colusión en la contratación pública se permea en el país. En un primer momento, parte de definir la colusión como el pacto ilícito que daña a un tercero y que se presenta en los procesos de contratación; después hace una revisión normativa y jurídica en comparación con otros países sobre las sanciones para combatir los actos de corrupción; luego presenta cifras sobre la corrupción en la contratación pública. A partir de este estudio, se logra entrever que en materia jurídica y legislativa Colombia es uno de los países que muestra las mejores sanciones para combatir la corrupción, pero que esto no implica que los procesos que se adelanten en esta cuestión sean

Contratación Estatal en Obras Civiles

efectivos; el problema de corrupción en Colombia en la contratación pública tiene consecuencias no solo políticas sino también económicas y sociales.

5.2.2.3. Regional

Según el artículo de Rey (2017), en Santander el 75% de la contratación pública en Santander se da de manera directa, mientras que las licitaciones públicas no superan el 20%. Aunque en promedio la asignación directa en el departamento oscila por el orden del 75% de toda la contratación pública, Floridablanca presenta el panorama más complejo con el 79% de sus procesos contractuales que son realizados directamente mientras que las licitaciones públicas solo alcanzaron un 11%. En el mismo orden aparecen Bucaramanga con 76% de contratos directos y 15% por licitación pública en el 2016, mientras que la Gobernación realizó el 76% de su contratación de forma directa y el 17% a través de licitación. Esto implica que no se están generando mecanismo de participación para distintos oferentes, sino que la contratación en Santander se sigue respaldando en la norma que habla de casos excepcionales para realizar una contratación directa.

Según el periodo la Opinión (2017), ninguno de los 40 municipios de Norte de Santander, durante el 2014, logró tener un promedio de 2 proponentes en los procesos de contratación adelantados bajo las modalidades vigentes en el país: licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos. De hecho, en la gran mayoría, todos los procesos de contratación presentan, de manera preocupante, un solo proponente por convocatoria.

Del total de dinero adjudicado bajo las tres modalidades de contratación posible para los entes territoriales, las cifras en Norte de Santander fueron las siguientes (la Opinión, 2017):

- Bajo la modalidad de licitación pública, los 40 municipios de Norte de Santander contrataron el año pasado \$177. 282.843.283. El promedio de proponentes fue de 1 por proceso licitatorio. Varios casos llaman la atención.
- En Cúcuta, por ejemplo, de 19 licitaciones públicas analizadas por la SCI, 18 tuvieron un solo proponente y solo en un caso se presentaron 2. Bajo esta modalidad de contratación, la administración del alcalde Donamaris Ramírez Lobo adjudicó \$35.040.781.853. Cinco de estas 19 licitaciones fueron adjudicadas a Jesús Enrique Vargas Rodríguez, a través de 4 uniones temporales y un consorcio, donde se asoció con otras personas. El valor de estos 5 contratos ascendió a \$7.392.066.941.

5.2.2.4. Local

De acuerdo con la Alcaldía de Bucaramanga (2017) en el informe de los resultados del Observatorio de Contratación 2016, se calificaron 45 entidades de orden municipal y departamental, así como entidades de orden nacional. Para establecer el ranking se revisaron en total 45.001 procesos de selección para extraer una muestra de 1.180 procesos relacionados con el sector de infraestructura de transporte, que corresponden a su vez, a un total de 1.246 contratos adjudicados.

Dentro de los criterios para aplicar la evaluación se tuvieron en cuenta los requisitos habilitantes, con un peso en la ponderación del 70%, seguido de criterios de ponderación con un 20%, presentación de la oferta con 5%, forma de pago 4%, y por último el cronograma con un 1%.

Contratación Estatal en Obras Civiles

De acuerdo con el ranking general en cuanto a contratación de obra pública, el primer lugar lo ocupó la Aeronáutica Civil, Aerocivil; el segundo el Instituto Nacional de Vías, Invías; el tercero, el Instituto de Desarrollo Urbano y el cuarto la Alcaldía de Bucaramanga, siendo el único Municipio entre los primeros cinco lugares del escalafón (Alcaldía de Bucaramanga, 2017).

Por otra parte, en Cúcuta, según el artículo de La Opinión (2017), afirma que Navarro Wolff realizó una revisión de cómo se están manejando las licitaciones públicas en el país, específicamente en las ciudades capitales para saber la cantidad de oferentes que se presentan en los diferentes procesos de contratación. Navarro encontró que, durante el 2014, quince capitales de departamentos aparecieron con menos de tres oferentes en la mayoría de sus procesos, entre ellas Arauca, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Cali y Cartagena.

En el caso de Cúcuta, el informe presentado por el congresista de la Alianza Verde señala que, durante el 2015, el último año del gobierno de Donamaris Ramírez Lobo, quien fue avalado por su mismo partido, se entregaron 27 licitaciones en las que solo un oferente participó, por un valor de \$55.030 millones. Entre tanto, durante el 2016, cuando arrancó la administración del alcalde César Omar Rojas Ayala, del partido Opción Ciudadana, se otorgaron 24 licitaciones con solo un solo oferente, por un costo de \$67.321 millones; y solo dos licitaciones, en las que se tuvo en cuenta a dos oferentes, por \$9.264 millones (La Opinión, 2017).

5.2.3. Fundamentos Teóricos

5.2.3.1. Colombia Compra Eficiente

En materia de contratación pública, mediante el Decreto Ley 4170 de 2011 se crea Colombia Compra Eficiente como ente rector encargado del sistema de compras y contratación pública cuyo propósito es difundir norma, reglas, procedimientos, prácticas y medios tecnológicos para la contratación. Las funciones específicas de esta entidad son (Colombia Compra Eficiente, 2017a):

- a. La formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública.
- b. La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones.
- c. El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia.
- d. La coordinación con otras Entidades Estatales para el cumplimiento de sus objetivos.
- e. La elaboración de estudios, diagnósticos y estadísticas para mejorar la efectividad del Sistema
- f. La absolución de consultas sobre la aplicación de las normas y expedir circulares sobre la materia.
- g. El apoyo al Gobierno en las negociaciones internacionales en materia de compra pública.

Contratación Estatal en Obras Civiles

- h. El diseño, la organización y la celebración de Acuerdos Marco y otros instrumentos de agregación de demanda.
- i. El desarrollo de herramientas de e-procurement dentro del Sistema de Compra Pública.
- j. El apoyo a los Proveedores para facilitar y mejorar su participación en el Sistema de Compra Pública.
- k. La difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras Entidades Estatales.
- l. El apoyo a las Entidades territoriales en la gestión de compras.

5.2.3.2.Principios de contratación

De acuerdo al Estatuto de contratación pública en Colombia (Ley 80 de 1993), se establece la normatividad para regular la actividad precontractual y contractual bajo los siguientes principios (Colombia Compra Eficiente, 2017b):

- Transparencia

El principio de transparencia comprende el eje central de la contratación y se relaciona directamente con los demás principios de la siguiente manera la igualdad respecto de todos los interesados;

- a. la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas;
- b. la garantía del derecho de contradicción;

Contratación Estatal en Obras Civiles

- c. la publicidad de las actuaciones de la Administración;
- d. la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta;
- e. la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración

- Igualdad

Bajo este principio se otorgan idénticas oportunidades de participar a todos los oferentes que se encuentren en condiciones de participar, ante lo cual no se deben establecer cláusulas discriminatorias en los procesos de selección, ni beneficiar a un oferente sobre los demás, todos deben recibir el mismo tratamiento.

- Publicidad

Este principio se manifiesta de dos formas, a saber, como deber y como derecho. Las entidades contratantes tienen el deber de comunicar toda la información referida a los procesos de contratación mediante su publicación; así mismo todas aquellas personas interesadas en conocer la actividad contractual tienen el derecho a acceder a la información para que se garantice la transparencia de los procesos.

- Selección objetiva

Mediante el principio de selección objetiva se establecen las condiciones del contrato, a saber, el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, entre

Contratación Estatal en Obras Civiles

otros, como criterios determinantes para elegir la propuesta más favorable. De esta forma se evalúan las propuestas de los oferentes y la que posee la mejor calificación de acuerdo a estos criterios establecidos de ante mano en el pliego de condiciones será la favorecida para la adjudicación del contrato.

5.2.3.3.Modalidades de Selección

En lo concerniente a las modalidades de selección, existen cuatro modalidades en las que se puede desarrollar una contratación de obra pública, a saber, licitación pública, selección abreviada, contratación directa, mínima cuantía.

- Licitación pública

Es el proceso de selección que utilizan las entidades estatales para elegir a sus contratistas mediante una invitación pública dirigida a las personas que estén interesadas y en condiciones de ejecutar un contrato acorde a los criterios objetivos estipulados en un pliego de condiciones. Esta modalidad se utiliza generalmente para contratos complejos y de mayor valor.

- Concurso de méritos

Es el proceso de selección que se utiliza generalmente en sistemas de concurso abierto o de pre calificación. Bajo esta modalidad los criterios de selección se ajustan a los méritos, talentos y experiencia de los interesados en participar. Esto se realizará mediante convocatoria pública y

Contratación Estatal en Obras Civiles

estableciendo listas limitadas cuyo favorecimiento se hará acorde los criterios de selección que el contratista presente.

- Selección abreviada

Es el proceso de selección que corresponde a los casos en que las características del contrato se ajusten a procesos simplificados, ya sea por la naturaleza del contrato, la cuantía o la destinación del bien, obra o servicio. Entre los procesos simplificados se encuentran (Ministerio de relaciones exteriores, s.f.):

- a. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades.
- b. La contratación de menor cuantía.
- c. La contratación cuyo proceso de licitación haya sido declarado desierto.
- d. La celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.
- e. Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.
- f. La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.
- g. Enajenación de bienes.

- Contratación directa

Contratación Estatal en Obras Civiles

Este proceso de selección posee un carácter excepcional y su aplicación es restrictiva y se utiliza en casos específicos (Ministerio de relaciones exteriores, s.f.):

- a. En los casos de Urgencia manifiesta.
- b. Contratación de empréstitos.
- c. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.
- d. Para el arrendamiento o adquisición de inmuebles.
- e. Para los contratos interadministrativos.
- f. Para la contratación de bienes y servicios en el sector de Defensa y del DAS que requieran reserva en su contratación.
- g. Para los contratos de desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.
- h. Los contratos de encargo fiduciario celebrados por las entidades territoriales según los requisitos previstos en la Ley 1150 de 2007.
- i. Para la ejecución de trabajos artísticos o de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión.

5.2.3.4.Etapas del proceso contractual

- Primera Etapa: Planeación en la Contratación Estatal

En esta primera etapa se fijan los requerimientos de la contratación mediante estudios técnicos, económicos y jurídicos. Aquí se identifican las necesidades y alcances del estudio, se establecen los recursos presupuestales, se elabora el plan de necesidades y de compras, en definitiva, se realiza el diseño previo del pliego de condiciones a partir de estos estudios.

- Segunda Etapa: Publicaciones de Proyecto de Pliegos y Convocatoria Pública

En esta segunda etapa se procede a la publicación del pliego de condiciones, en el cual se establecen las especificaciones del contrato que se está convocando y todas las condiciones necesarias que deben cumplir los oferentes para participar. La publicidad se realiza en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) a través del Portal único de Contratación. En esta etapa los interesados tienen la posibilidad de realizar observaciones al pliego de condiciones en las fechas establecidas por los contratistas acorde a la normatividad vigente, que también serán publicadas, para que posteriormente se pueda publicar el pliego de condiciones definitivo atendiendo a los posibles cambios que se puedan presentar. De igual forma, se establece un cronograma en donde se precisan fechas ostensibles de los siguientes procesos que se llevarán a cabo en la etapa precontractual. De acuerdo con el Ministerio de relaciones exteriores (s.f.), los siguientes son los tipos de información que se publican en el SECOP:

- a. El aviso de la convocatoria pública.
- b. El proyecto de pliego de condiciones y la indicación del lugar físico o electrónico en que se podrán consultar los estudios y documentos previos.
- c. Las observaciones y sugerencias al proyecto de pliego de condiciones, y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas.
- d. El acto administrativo general que dispone la apertura del proceso de selección.
- e. El pliego de condiciones definitivo y la constancia de envío de información a la Cámara de Comercio para la licitación pública.

Contratación Estatal en Obras Civiles

- f. El acta de la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones y en general las aclaraciones que se presenten durante el proceso de selección y las respuestas a las mismas.
- g. El acta de la audiencia de revisión de la asignación de riesgos previsibles.
- h. El acto administrativo de suspensión del proceso.
- i. El acto de revocatoria del acto administrativo de apertura.
- j. Las adendas a los pliegos de condiciones.
- k. El informe de evaluación a las propuestas.
- l. El informe de verificación de los requisitos habilitantes para acceder al proceso de la conformación dinámica de la oferta en la licitación pública.
- m. El acto administrativo de adjudicación del contrato. En los casos de licitación pública, también el acta de la audiencia pública de adjudicación.
- n. El acto de declaratoria de desierto de los procesos de selección.
- o. El contrato, las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a ésta.
- p. El acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral.

- Tercera Etapa: Apertura de la Licitación Pública y Pliegos Definitivos

En esta tercera etapa se da apertura a la convocatoria de la licitación pública y tras los ajustes que se realicen al pliego de condiciones se establece el pliego definitivo que se define como “el acto jurídico fundamental para entrar a regular una relación contractual” (Ministerio de relaciones exteriores, s.f.). En este pliego se deben considerar de manera explícita los factores y criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación y adjudicación del contrato, esto es, la capacidad jurídica, administrativa, operacional y financiera, así como la experiencia y la capacidad

Contratación Estatal en Obras Civiles

de organización. En esta etapa se deben considerar, además, los factores de riesgo que se puedan presentar durante la ejecución del contrato, así como la tipificación del riesgo. Finalmente, se pueden solicitar aclaraciones las cuales deberán ser contestadas y publicadas, de acuerdo a las fechas establecidas.

- Cuarta Etapa: Preparación de las Ofertas, Audiencias y Adjudicación

En esta última etapa se reciben las propuestas presentadas por los oferentes, tras la evaluación se procede a la decisión de la adjudicación al oferente favorecido, se establece un periodo de tiempo para que los demás proponentes postulen observaciones a la decisión y posteriormente, se convoca a audiencia pública en la cual la entidad contratante se pronuncia sobre las respuestas a las observaciones realizadas y se adjudica el contrato. En esta etapa también se podrá declarar desierta la convocatoria de licitación en caso tal de que ninguno de los proponentes cumpla con las exigencias del pliego de condiciones.

5.2.3.5. Interventoría en las obras públicas

Según Colombia Compra Eficiente (s.f.), durante la ejecución de los contratos de las obras públicas, el Estado tiene la obligación de vigilar de manera permanente la correcta ejecución de la obra, a través de un interventor o supervisor; se realiza seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico. Si se hace mediante la figura de supervisión la entidad estatal es quien la ejerce directamente; si se realiza mediante la figura de interventoría el seguimiento lo realiza una persona natural o jurídica diferente a la Entidad Estatal. Tanto el supervisor como el

Contratación Estatal en Obras Civiles

interventor deben exigir el cumplimiento de las normas técnicas obligatorias y se recibirá a satisfacción la obra cuando el contrato se haya ejecutado en su totalidad. Todos los contratos de obra pública cuya modalidad sea la licitación pública está obligado a contar con un interventor.

5.2.4. Obras Civiles

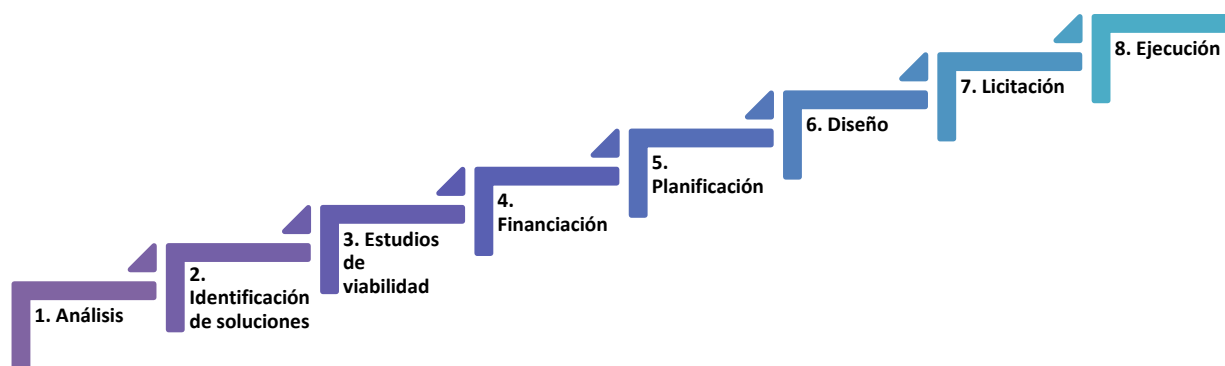
Dentro de las ramas de la ingeniería una de las cuales la mayoría de personas tienen conocimiento es la Civil, ya sea porque muchas de las obras se encuentran en el espacio urbano, y, hoy en día, casi la totalidad de la población vive en las ciudades y solo un pequeño porcentaje en el rural. La ingeniería civil en sí misma, se encarga de diseñar y elaborar casi todas las obras que se aprecian en el entorno inmediato. Dentro del papel de esta disciplina se encuentran la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, vías, presas, puertos y aeropuertos, entre otras obras que tienen como objetivo puntual beneficiar concretamente en la organización y la infraestructura de un territorio específico; con miras siempre al mejoramiento de la calidad de vida de cierta comunidad. Dichas obras pueden ejecutarse a nivel nacional, regional o municipal; y se vale de áreas como la hidráulica, el álgebra, la geometría, la química, el cálculo y la mecánica.

Según OBS (2016) una obra de ingeniería civil se caracteriza por tener un alto grado de complejidad, así como la simultaneidad de tareas y acciones; es decir, la realización de varias tareas al mismo tiempo, para llegar a la conclusión de la obra. También este tipo de obras son considerados mega proyectos, dentro de los cuales pueden existir pequeños proyectos, lo que hace que la obra se divida en varias etapas según la complejidad de las acciones. Siendo de este modo, cuenta con elevados costos de ejecución debido a gran cantidad de materiales utilizados; y su

Contratación Estatal en Obras Civiles

ejecución está diseñada a largo plazo, ya sea en meses o años; para ello debe contarse con varios responsables que actúen como gestores o supervisores de las acciones o departamentos que integran el megaproyecto.

Al centrarnos en la ejecución de una obra civil, y teniendo en cuenta las etapas propuestas por OBS (2016) que hacen parte de la misma, se puede evidenciar el paso a paso en el siguiente diagrama:



Como puede evidenciarse en primer lugar, se analiza la necesidad, importancia e impacto del proyecto. A continuación, se identifican las soluciones a la necesidad inicial, expresadas en este caso a través de la creación de una obra de tipo civil. Además, en este punto también se definen los objetivos del proyecto. Posteriormente, se realizan cálculos, estudios, investigaciones y todo lo que aporte información valiosa para la ejecución. En la financiación se realiza una estimación global de costes y se analizan las opciones de financiación como préstamos, créditos, subvenciones, etc.; lo que llevará a la planificación donde se desglosará la obra en un plan de acción y a continuación a diseño, donde se realizan los primeros bocetos de la obra en función de los estudios de viabilidad y la planificación. Ya en la recta final se lleva a cabo la licitación, si el contratante es un organismo público, lo más probable es que haga un concurso de licitación para

Contratación Estatal en Obras Civiles

analizar variables como los costes, los materiales, los plazos de ejecución, etc. Entre los postulantes deberá decantarse no tanto por el más económico, sino por el más coherente y viable. Finalmente, la ejecución es la realización de la obra civil en sí misma.

Teniendo en cuenta las características mencionadas anteriormente y contextualizando la propuesta en el entorno colombiano, la ejecución de obras civiles sigue generando un importante movimiento de recursos a los constructores de proyectos como carreteras, puentes y vías secundarias. Este indicador es básico para comprender cómo el proceso de la infraestructura influye directamente con el desarrollo económico del país.

Ahora bien, de acuerdo con la publicación de Economía y Negocios (2014) y retomando cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con respecto al año anterior, en el segundo trimestre del año los desembolsos de dinero para la construcción de obras civiles tuvieron una variación del 16,2% frente al mismo período del año pasado, cuando este indicador se contrajo un 2,1%. Así las cosas, La variación anual del período abril-junio de este indicador es la más alta de los últimos tres años, ya que en el segundo trimestre del 2011 el indicador de estos pagos avanzó un 4,5%. El grupo de carreteras, calles, caminos y puentes, que es el que más contribuye a la variación del indicador, mostró entre abril y junio una variación del 37,8%, en tanto que el de otras obras de ingeniería, como los estadios y otras instalaciones deportivas para el juego al aire libre y parques, registró una variación del 22,8%. Por su parte, los pagos para proyectos de vías de agua, puertos y represas registraron en el segundo trimestre una variación del 15 por ciento, en tanto que los desembolsos para iniciativas relacionadas con las vías férreas y pistas de aterrizaje mostraron una contracción anual del 21 por ciento, frente al mismo período del 2013.

Contratación Estatal en Obras Civiles

Por su parte el diario Dinero (2015) consideró que el año inmediatamente anterior, el sector de la Construcción representaba entre 8% y 9% de la economía colombiana, el año pasado Edificaciones representó el 45% del sector y Obras Civiles el 55%. Sin embargo, se evidenció que hacia el 2015 una moderación en el crecimiento de dichas obras. La desaceleración en inversión en obras civiles se explica porque aquellas destinadas a carreteras, puentes, túneles pasaron de crecer 31,7% comenzando 2014 a contraerse 1,5% en el primer trimestre de 2015. Las inversiones en vías férreas, transporte masivo y pistas de aterrizaje se contrajeron 9,8% comenzando el año mientras a marzo de 2014 crecieron 8%. Finalmente, el dato del primer trimestre de 2015 fue positivo, 6,9%, gracias al crecimiento en las inversiones de acueducto, alcantarillado, represas y puertos que crecieron 24,4%.

5.2.5. Marco Conceptual

En el marco conceptual se exponen los conceptos que se relacionan con el tema de la investigación, a saber, sobre los factores que intervienen en la contratación pública de obras civiles.

Adjudicación: Es la decisión final, expedida por medio de un acto administrativo que determine el adjudicatario del proceso de contratación.

Acuerdos comerciales: Tratados internacionales vigentes celebrados por el Estado colombiano, que contienen derechos y obligaciones en materia de compras públicas, en los cuales existe como mínimo el compromiso de trato nacional para: (i) los bienes y servicios de origen colombiano y (ii) los proveedores colombianos (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Autorización para celebrar contratos: Es la regulación del ejercicio de la facultad para contratar que tiene el representante legal de la entidad o el ordenador del gasto y es proferida por el órgano máximo de la entidad. En el caso de los Municipios, por el Concejo Municipal; en los Departamentos por las Asambleas Departamentales, en las ESEs por la respectiva Junta Directiva o su equivalente; en las Universidades por el Consejo Directivo, etc. (Organizaciones solidarias, 2017).

Capacidad Residual o K de Contratación: es la aptitud de un oferente para cumplir oportuna y cabalmente con el objeto de un contrato de obra, sin que sus otros compromisos contractuales afecten su habilidad de cumplir con el contrato que está en proceso de selección (Organizaciones solidarias, 2017).

Colombia Compra Eficiente: Es la Agencia Nacional de Contratación Pública creada por medio del Decreto-ley número 4170 de 2011 (Decreto 1510 de 2013).

Comprador público: Es la persona que en nombre de la Entidad Estatal toma decisiones de gasto público para poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios que están a cargo de las Entidades Estatales (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Consortio: Asociación de dos o más personas naturales o jurídicas, las cuales presentan en forma conjunta una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la

Contratación Estatal en Obras Civiles

propuesta y el contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que la conforman (Organizaciones solidarias, 2017).

Contratista: Persona natural o jurídica o consorcio o unión temporal a quien se le ha adjudicado una convocatoria pública o contratación directa y con quien se celebra el respectivo contrato (Organizaciones solidarias, 2017).

Contrato Adicional: Es el que celebra la entidad con el contratista, para ampliar el plazo y/o mayores cantidades de objeto contractual, así como ítems no previstos en un contrato (Organizaciones solidarias, 2017).

Contrato de concesión: Son los que celebre la entidad, con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de una obra o bien, destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (Organizaciones solidarias, 2017).

Contrato de obra: Son los que celebre la entidad para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago (Organizaciones solidarias, 2017).

Contrato: Acuerdo de voluntades entre la entidad y el oferente favorecido con la adjudicación de una convocatoria pública o contratación directa, en el cual se fijan los valores, cantidades y pautas que rigen la naturaleza de los trabajos, derechos y en general los derechos y obligaciones de las partes, así como las garantías y los plazos para su liquidación (Organizaciones solidarias, 2017).

Corrupción: La corrupción es la práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole. Se entiende como corrupción política al mal uso del poder público para obtener una ventaja ilegítima (Definicionde, 2017).

Documentos del Proceso: Los Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Entidades estatales: La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los

Contratación Estatal en Obras Civiles

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 (Ley 80 de 1993).

Estudio de mercado: Es el estudio de mercado del Proceso de Contratación para seleccionar los Proveedores de un instrumento de agregación de demanda (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Etapas del contrato: Fases en las que se divide la ejecución del contrato, teniendo en cuenta las actividades propias de cada una de ellas las cuales pueden ser utilizadas por la Entidad Estatal para estructurar las garantías del contrato (Colombia Compra Eficiente, 2017).

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 (Colombia Compra Eficiente, 2013).

Oferta: Es la propuesta presentada por los interesados en ser el contratista del proceso de contratación del pliego ofertado dentro de un proceso.

Operación principal: Es el grupo de estudios, actividades que realiza Colombia Compra Eficiente para: (i) identificar los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, que deben ser un instrumento de agregación de demanda; y (ii) para estudiar el mercado correspondiente, teniendo en cuenta la oferta nacional e internacional, así como la demanda de tales bienes y servicios por parte de las Entidades públicas, y que el interés de estas sean objeto de un instrumento de agregación de demanda (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Período contractual: Cada una de las fracciones temporales en las que se divide la ejecución del contrato, las cuales pueden ser utilizadas por la Entidad Estatal para estructurar las garantías del contrato (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Principio de Transparencia: Bajo el principio de transparencia se asegura que las contrataciones adelantadas por las entidades estatales se realicen mediante procesos de selección públicos, cuyas reglas sean objetivas, claras, justas y completas, que permitan a los proponentes entregar propuestas idóneas y así como presentar objeciones, observaciones, preguntas y/o aclaraciones a los documentos adoptados por la entidad (ANDI, 2013).

Proceso de Contratación: Es el conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde (Decreto 1510 de 2013).

Proveedor: Cualquier interesado en participar en el Sistema de Compra Pública vendiendo bienes, obras o servicios a las Entidades Estatales (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Registro TIC: Es el registro de Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y titulares de permisos para el uso del espectro radioeléctrico que es el mecanismo a través del cual se formaliza la habilitación general para la prestación de redes y/o servicios de telecomunicaciones, de acuerdo con los artículos 10 y 15 de la Ley 1341 de 2009 y el Decreto 4849 de 2009 (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Requisitos de ejecución: Para que un contrato se pueda comenzar a ejecutar se requiere de la aprobación de la póliza si ésta fue requerida, el registro presupuestal y la constancia que el contratista se halla al día en el pago de sus aportes a la seguridad social, así como del pago de los aportes parafiscales si a ello hay lugar. Adicionalmente, las partes podrán acordar otros requisitos adicionales para ejecutar el contrato, que deberán constar en el mismo como, por ejemplo, pago de timbre, suscripción de acta de inicio, entrega de anticipo, entrega de determinada documentación o información, acta de entrega de lote, etc. (Organizaciones solidarias, 2017).

RUP: Registro único de proponentes que llevan las cámaras de comercio y en el cual los interesados en participar en Procesos de Contratación deben estar inscritos (Colombia Compra Eficiente, 2017).

SECOP II: Es la nueva versión del SECOP para pasar de la simple publicidad a una plataforma transaccional que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de

Contratación Estatal en Obras Civiles

Contratación en línea. Desde su cuenta, las Entidades Estatales (Compradores) pueden crear y adjudicar Procesos de Contratación, registrar y hacer seguimiento a la ejecución contractual. Los Proveedores también pueden tener su propia cuenta, encontrar oportunidades de negocio, hacer seguimiento a los Procesos y enviar observaciones y Ofertas (Colombia Compra Eficiente, 2017).

SECOP: Es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública al que se refiere el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 (Decreto 1510 de 2013).

Servidores públicos: Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas (Ley 80 de 1993).

Sistema de Compra Pública: Es la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Solicitud de acceso a la información pública: Es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta (Colombia Compra Eficiente, 2017).

Supervisión del contrato: Actividad que realiza la misma entidad realizando un seguimiento técnico, jurídico, financiero, contable y administrativo, cuando dicho seguimiento no requiere conocimientos especializados. Cuando se justifique, podrá contratar personal de apoyo para ello. Los contratos de interventoría también serán objeto de supervisión por parte de la Entidad (Organizaciones solidarias, 2017).

Tienda Virtual del Estado Colombiano: Es el aplicativo del SECOP que Colombia Compra Eficiente ha puesto a disposición de las Entidades Compradoras y de los Proveedores a través del cual deben hacerse las transacciones del instrumento de agregación de demanda (Colombia Compra Eficiente, 2017).

5.3. Marco tecnológico

Actualmente en Colombia el sistema de contratación pública se encuentra vinculado a las plataformas virtuales SECOP I y SECOP II. Mediante el SECOP I las Entidades Estatales están obligadas a publicar su actividad contractual en el SECOP I (Sistema Electrónico de Contratación Pública). Esta obligación que es de carácter legal tiene soporte en el hecho de que los contratos son ejecutados con recursos de los contribuyentes para entregar bienes y servicios a la ciudadanía,

Contratación Estatal en Obras Civiles

y en consecuencia todas las personas deben tener acceso a la información correspondiente. De otra parte, la disponibilidad de información oportuna sobre los Procesos de Contratación promueve la competencia (Colombia Compra Eficiente, 2017d).

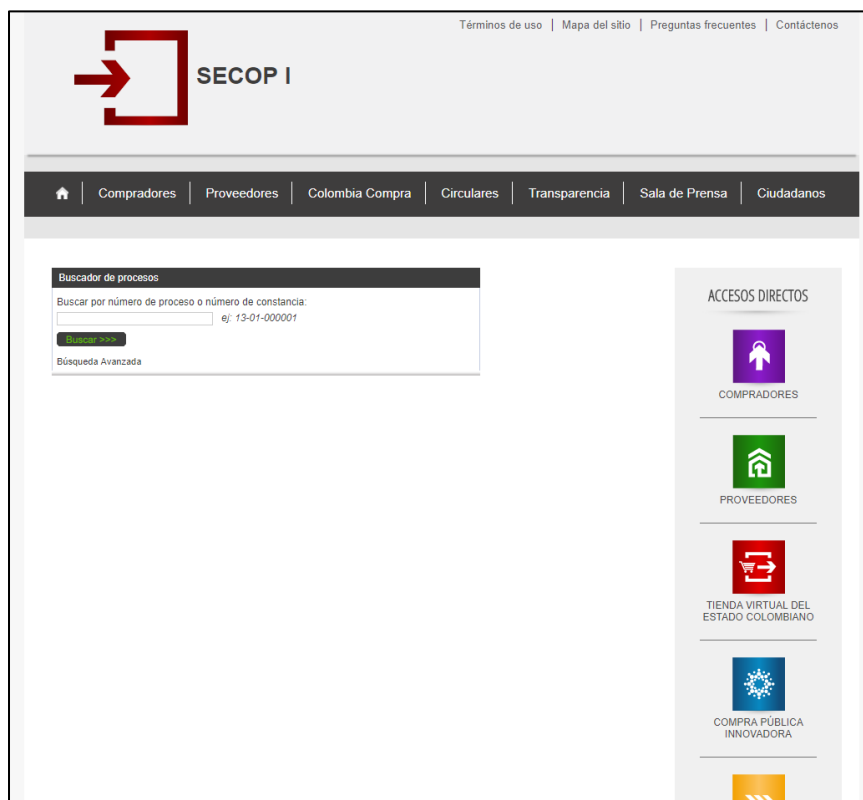


Figura 10. Plataforma SECOP I.

Fuente: <https://www.contratos.gov.co/puc/buscador.html>

El SECOP II es la nueva versión del SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública) para pasar de la simple publicidad a una plataforma transaccional que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de Contratación en línea. Desde su cuenta, las Entidades Estatales (Compradores) pueden crear y adjudicar Procesos de Contratación, registrar y hacer seguimiento a la ejecución contractual. Los Proveedores también pueden tener su propia cuenta, encontrar oportunidades de negocio, hacer seguimiento a los Procesos y enviar observaciones y Ofertas. El

Contratación Estatal en Obras Civiles

SECOP II permite realizar todas las modalidades de contratación, excepto por la compra al amparo de Acuerdos Marco y otros instrumentos de agregación de demanda, que se realiza a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano con un usuario y contraseña diferentes (Colombia Compra Eficiente, 2017e).

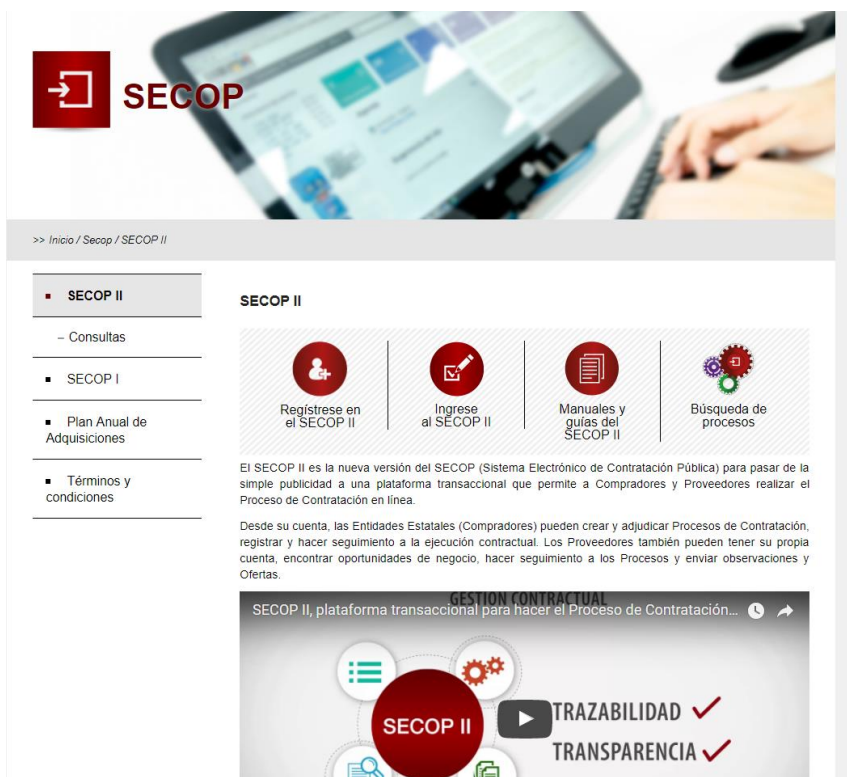


Figura 11. Plataforma SECOP II

Fuente: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-ii>

5.4.Marco Normativo

Los procesos de contratación de obra pública se rigen por:

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La 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.

La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

El Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

Ley 1712 de 2014, Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

De igual forma, para participar en el sistema de compras y contratación pública se deben conocer y aplicar las normas del nivel nacional y territorial en la ejecución de obras públicas, respecto a los siguientes aspectos:

- Licencias y obligaciones ambientales.
- Licencias urbanísticas y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial.
- Normas de protección del patrimonio histórico y cultural.
- Asuntos relativos al desarrollo territorial, expropiación y manejo de temas prediales.
- Asuntos tributarios.

Contratación Estatal en Obras Civiles

- Movilidad.
- Servicios públicos domiciliarios.
- Manejo de comunidades.

5.5.Hipótesis

La hipótesis propuesta en esta investigación sostiene que tanto el departamento de Santander como el departamento de Norte de Santander presentan altos índices de corrupción en la contratación pública por factores como sobornos y falta de multiplicidad de oferentes por que las condiciones en los pliegos no generan oportunidades para todas las personas.

6. Diseño metodológico

6.1. Tipo de investigación

La investigación es de tipo descriptiva la cual busca “especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice” (Hernández et al., 2014, p. 80); en este caso, se analizarán las características específicas de dos contratos de licitación pública con irregularidades pertenecientes a los departamentos de Santander y Norte de Santander.

6.2. Metodología

La metodología se realizará de dos formas: por una parte, se implementará una encuesta a funcionarios encargados de la realización y supervisión de contratos públicos de obras civiles para conocer la percepción de ellos frente los principales problemas que se presentan en la contratación pública y, por otra parte, se revisarán y analizarán dos contratos que presentaron irregularidades en sus procesos pertenecientes a los departamentos de Santander y Norte de Santander.

6.3. Unidades de Estudio, Universo y Muestra de la Investigación-Usuario

El universo del estudio son los procesos de contratación pública de obras civiles que se han realizado en el país. La población elegida son los procesos de contratación pública de obras civiles

Contratación Estatal en Obras Civiles

en los departamentos de Santander y Norte de Santander. Finalmente, la muestra son dos contratos que presentaron irregularidades en sus procesos.

Por otra parte, complementario al estudio se han seleccionado 20 funcionarios encargados de la realización y supervisión de contratos públicos de obras civiles, pertenecientes a Santander y Norte de Santander.

6.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Como técnicas de instrumento de recolección de información se ha diseñado una encuesta (Anexo A) tomando como base el estudio realizado por Meléndez (2015) denominado “Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia”. Esta encuesta está compuesta por 7 preguntas sociodemográficas, y 12 preguntas relacionadas con los procesos de contratación pública.

6.5. Tabulación estadística de datos y representación gráfica de variables

La encuesta se aplicó de manera personal y las preguntas se tabularon en el programa Excel, se realizó representación gráfica de cada una de las preguntas en el mismo programa.

6.6. Descripción del proceso y cronograma de actividades

Para desarrollar el proyecto según lo propuesto, se tendrán en cuenta actividades relacionadas con cada uno de los objetivos propuestos que serán detalladas en el siguiente cronograma:

Tabla 2. Cronograma de actividades

No .	Actividad	Semanas							
		1	2	3	4	5	6	7	8
1	Objetivo 1. Aspectos sobre el contexto santandereano y nortesantandereano: Revisión de documentos sobre el tema, Destacar los aspectos principales de cada contexto, redactar el primer objetivo	X	X						
2	Objetivo 2. Competencia desigual de oferentes: Revisión de documentos sobre el tema, Implementación de la encuesta, Destacar la pluralidad y multiplicidad de oferentes, redactar el segundo objetivo			X	X				
3	Objetivo 3. Prevención de hechos de corrupción: Revisión de documentos sobre el tema, implementación de la encuesta, destacar los hechos de prevención de la corrupción que se están aplicando, redactar el tercer objetivo.					X	X		
4	Objetivo 4. Análisis de dos contratos: buscar dos contratos en cada departamento, a partir del referente teórico identificar los factores que inciden en las regularidades de los procesos de contratación, redactar el cuarto objetivo.						X	X	
5	Redactar las conclusiones y recomendaciones								X

7. Análisis del cuestionario

A continuación, se analiza el cuestionario aplicado a 20 profesionales relacionados con el sector de la contratación pública en Santander y Norte de Santander sobre la transparencia en los procesos de contratación.

7.1. Preguntas sociodemográficas

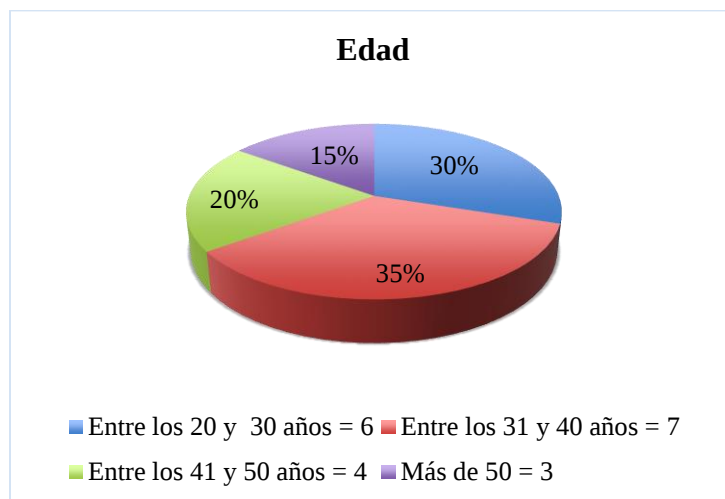


Figura 12. Edad

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (7) tiene entre 31 y 40 años (35%); seguido de 6 que tienen entre 20 y 30 años (30%); 4 que están entre los 41 y 50 años; y 3 que tienen más de 50 años (15%).

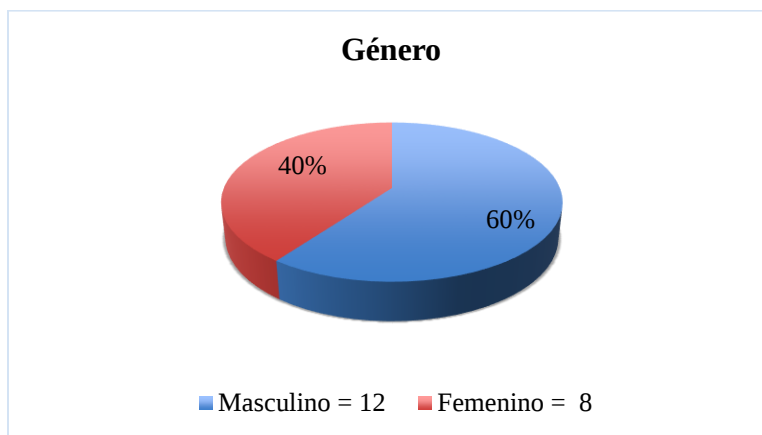


Figura 13. Género

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (12) pertenecen al género masculino (60%) y 8 pertenecen al género femenino (40%).

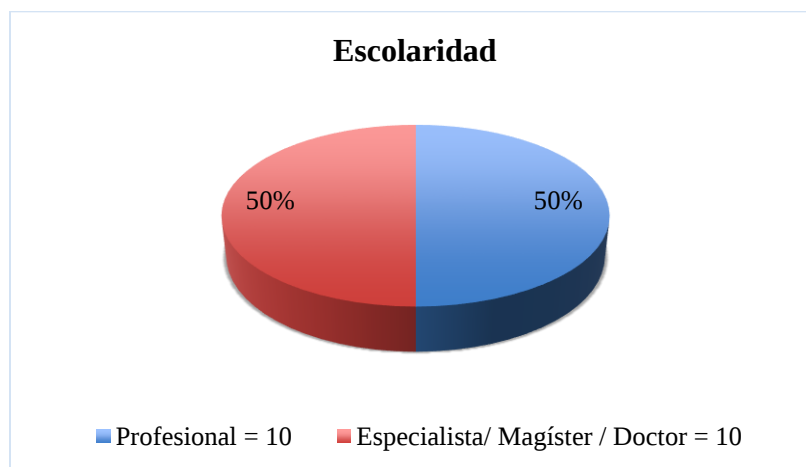


Figura 14. Escolaridad

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (12) pertenecen al género masculino (60%) y 12 pertenecen al género femenino (40%).

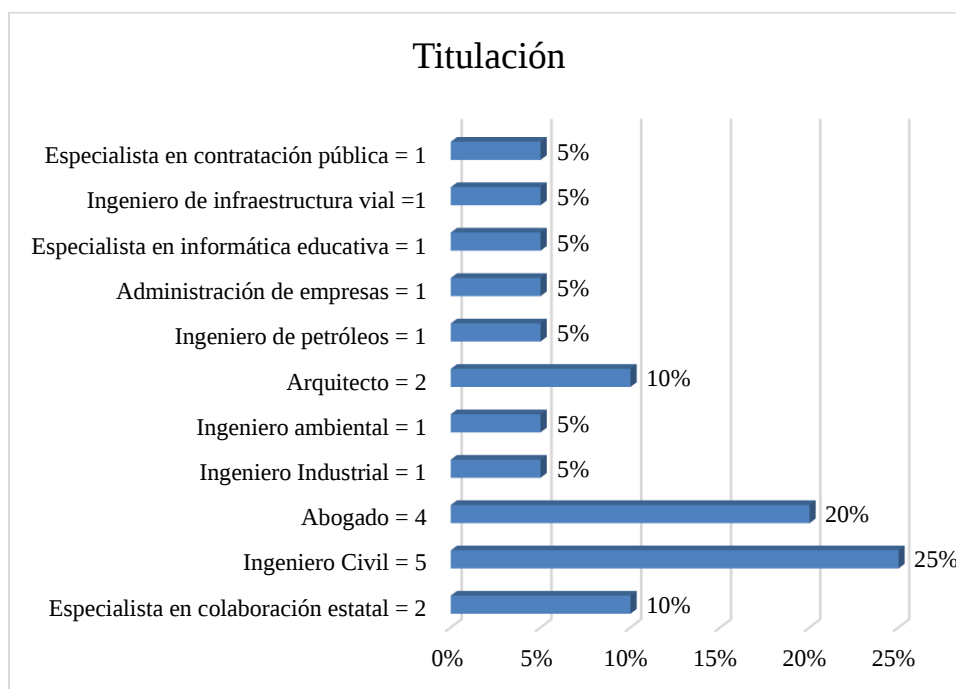


Figura 15. Titulación

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (5) son ingenieros civiles (25%); 4 son abogados (20%); 2 son arquitectos (10%); 2 son especialistas en colaboración estatal (10%); y entre los demás se encuentran profesiones relacionadas a la administración y la ingeniería.

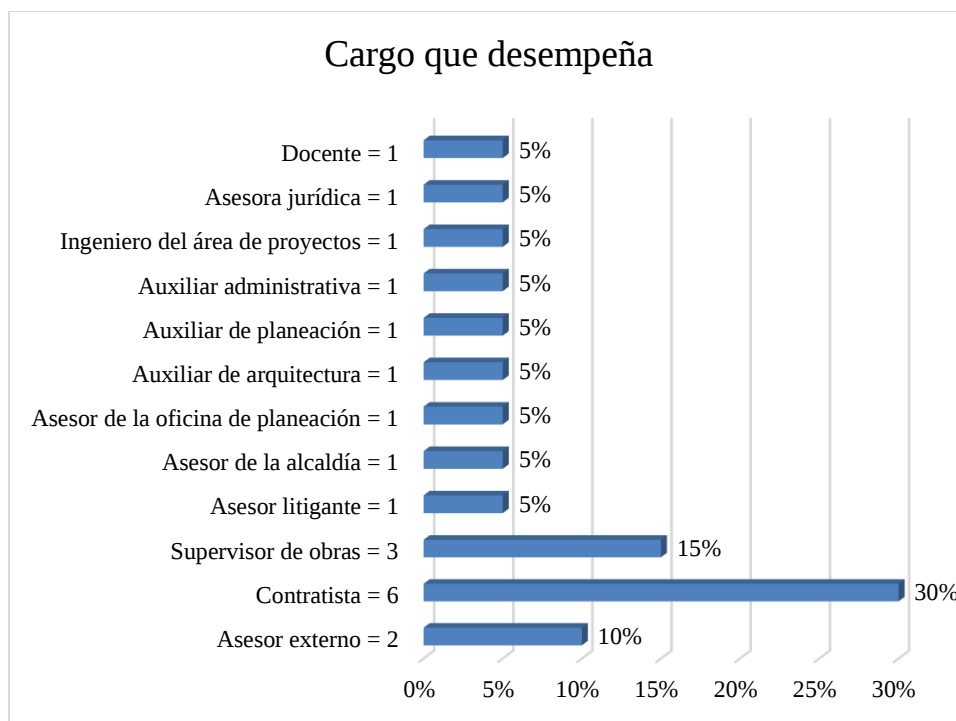


Figura 16. Cargo que desempeña

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (6) son contratistas (30%); 3 son supervisores de obras (15%); 2 son asesores externos (10%); y entre los demás se encuentran cargos relacionados con las áreas de administración e ingeniería.

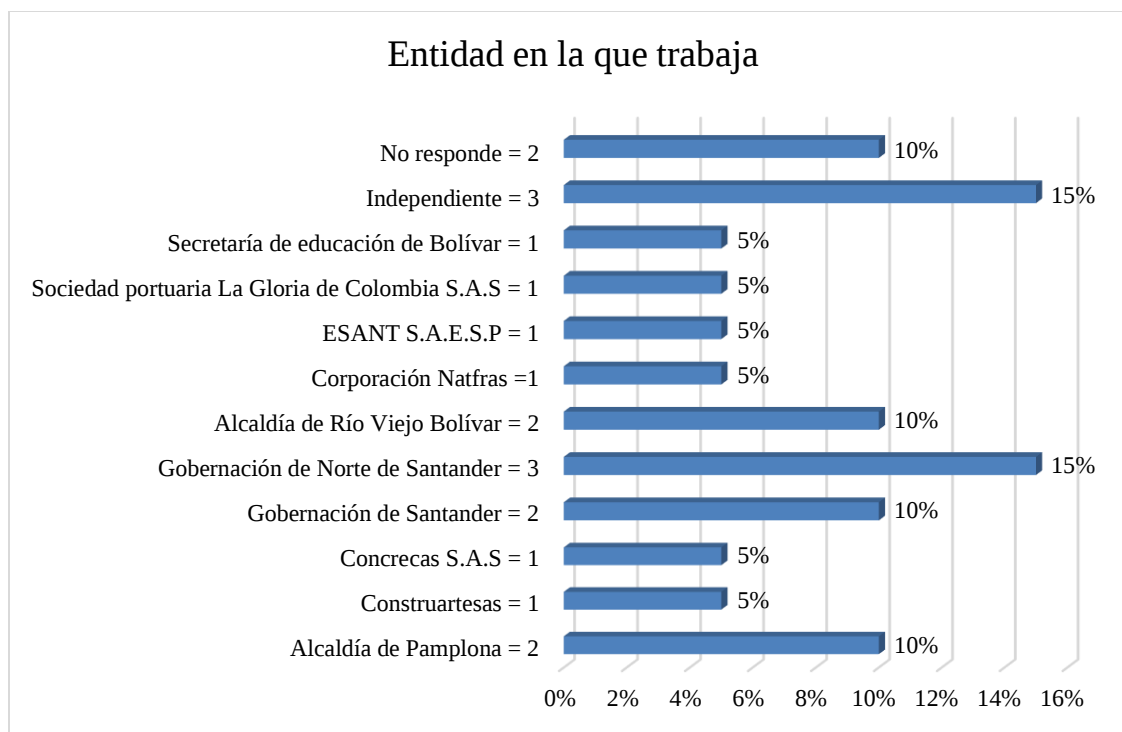


Figura 17. Entidad en la que trabaja

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (3) son independientes (15%) y 3 trabajan en la gobernación de Norte de Santander (15%); 2 trabajan en la gobernación de Santander (10%); 2 trabajan en la Alcaldía de Pamplona (10%); y entre los demás se encuentran entidades del sector público y otras del sector privado.

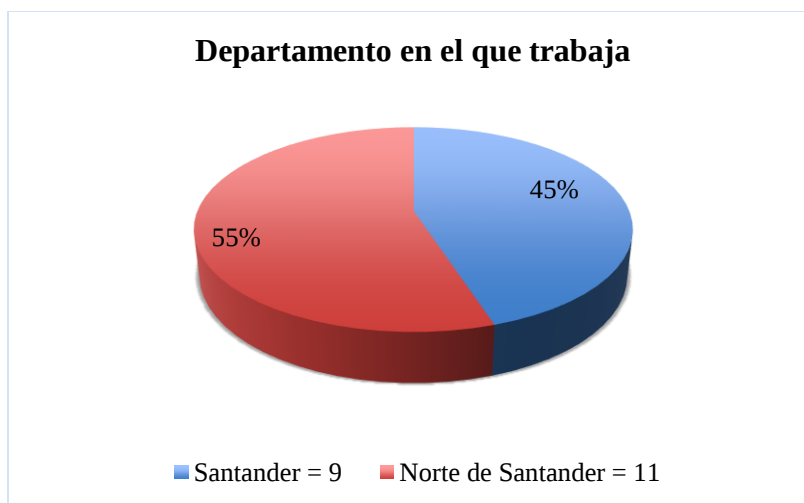


Figura 18. Departamento en el que trabaja

En la figura se observa que la mayoría de los encuestados (11) trabajan en el departamento de Norte de Santander (55%) y 9 trabajan en el departamento de Santander (45%).

7.2. Preguntas relacionadas con los procesos de contratación

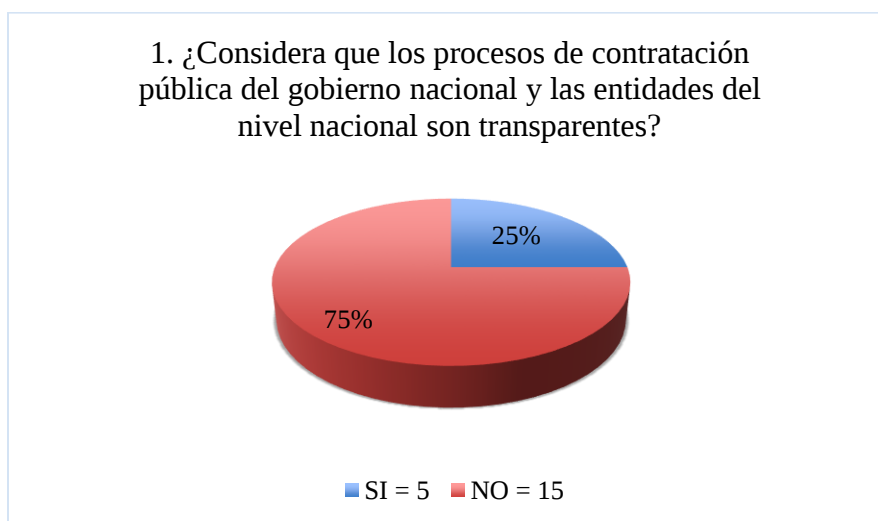


Figura 19. Pregunta 1

Contratación Estatal en Obras Civiles

El 75% de las personas consideran que los procesos de contratación pública del gobierno nacional y las entidades del nivel nacional no son transparentes, mientras que el 25% consideran que si son transparentes.

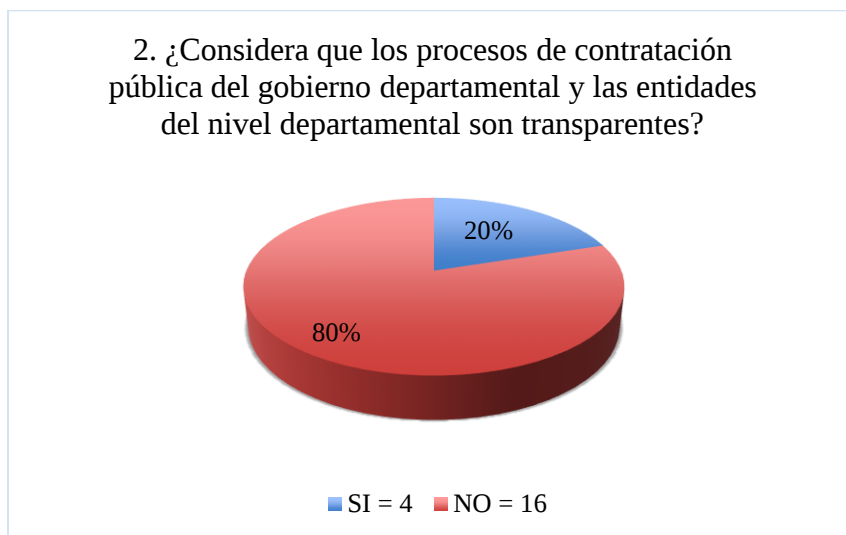
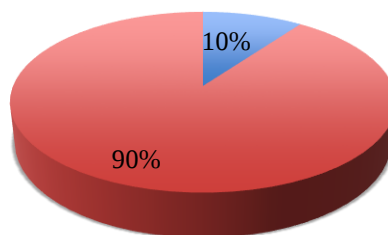


Figura 20. Pregunta 2

El 80% de las personas consideran que los procesos de contratación pública del gobierno departamental y las entidades del nivel departamental no son transparentes, mientras que el 20% consideran que si son transparentes.

3. ¿Considera que los procesos de contratación de los gobiernos distritales o municipales y de las entidades distritales o municipales son transparentes?

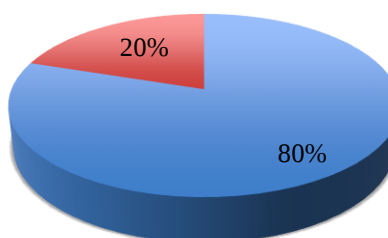


■ SI = 2 ■ NO = 18

Figura 21. Pregunta 3

El 90% de las personas consideran que los procesos de contratación de los gobiernos distritales o municipales y de las entidades distritales o municipales son transparentes, mientras que el 10% consideran que si son transparentes.

4. ¿Usted cree que hay enormes pérdidas de recursos públicos por causa de falta de transparencia en la contratación?



■ SI = 16 ■ NO = 4

Figura 22. Pregunta 4

Contratación Estatal en Obras Civiles

El 80% de las personas creen que hay enormes pérdidas de recursos públicos por causa de falta de transparencia en la contratación, mientras que el 20% consideran que no hay enormes pérdidas.

5. ¿Cuál de las siguientes opciones considera que es una forma de corrupción?

Tabla 3. Formas de corrupción

Formas de corrupción	Porcentaje
Usar cargo público para obtener regalos o dinero	70%
Usar poder político para direccionar fondos a pagar por votos	70%
Distribuir regalos/dinero en campañas para obtener votos	50%
Usar cargo público para ayudar amigos/ parientes	45%
Usar poder político para direccionar fondos a financiadores de campañas	60%
Dar regalos/dinero a funcionario público por contrato del gobierno	70%
Usar cargo público para obtener regalos o dinero	50%

Frente a lo que las personas consideran que son formas de corrupción están usar cargo público para obtener regalos, usar poder político para direccionar fondos a pagar por votos y dar regalos/dinero a funcionario público por contrato del gobierno como las más notorias con un 70%; luego está la de usar poder político para direccionar fondos a financiadores de campañas con un 60%; las de distribuir regalos/dinero en campañas para obtener votos y usar cargo público para obtener regalos o dinero con un 50% y la de usar cargo público para ayudar amigos/ parientes con un 45%. A modo general, todas son consideradas formas de corrupción.

6. Conocimiento de las formas de corrupción

Tabla 4. Conocimiento de las formas de corrupción

Formas de corrupción	No conozco ningún caso	Conozco al menos un caso	Conozco varios casos	Es una práctica generalizada
Usar cargo público para obtener regalos o dinero	0%	45%	10%	45%
Usar poder político para direccionar fondos a pagar por votos	5%	30%	25%	40%
Distribuir regalos/dinero en campañas para obtener votos	0%	20%	35%	45%
Usar cargo público para ayudar amigos/ parientes	10%	10%	20%	60%
Usar poder político para direccionar fondos a financiadores de campañas	10%	30%	10%	50%
Dar regalos/dinero a funcionario público por contrato del gobierno	15%	25%	10%	50%
Usar cargo público para obtener regalos o dinero	20%	20%	15%	45%

Frente al conocimiento de las formas de corrupción en donde se conocen casos se observa un mayor porcentaje en la opción de práctica generalizada en cada una de las preguntas lo que indica que los encuestados han percibido cada una de estas formas de corrupción de manera constante.

7. ¿Qué tipos de soborno ha oído usted?

Tabla 5. Tipos de soborno

Tipos de soborno	Porcentaje
Soborno como un % del valor del contrato	95%
Entrega de dinero en efectivo a servidor público independiente del valor del contrato	55%
Ofrecer emplear a un familiar, amigo o allegado de un servidor público	50%
Regalos costosos como apartamento, o viaje a servidor público	45%
Otro, ¿cuál?	15%

Frente a los tipos de soborno, se considera el soborno como un % del valor del contrato como el más conocido (95%); entrega de dinero en efectivo a servidor público independiente del valor del contrato como el segundo más conocido (55%); ofrecer emplear a un familiar, amigo o allegado de un servidor público de tercero (50%) y regalos costosos como apartamento, o viaje a servidor público como el menos conocido (45%).

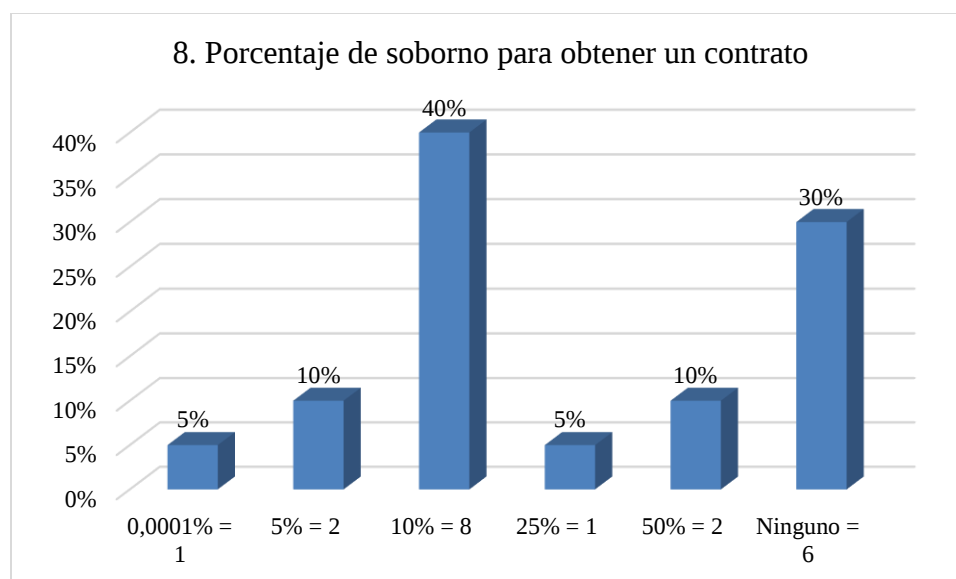


Figura 23. Pregunta 8

Frente al porcentaje de un soborno necesario para obtener un contrato, la mayoría (8) considera que es el 10%, 6 consideran que ningún valor (30%); 2 que es el 10%; 2 que es el 50%; 1 que es el 25% y 1 que es el 0,0001%.

9. Sobre la percepción acerca de la transparencia en los procesos de las distintas entidades públicas.

Tabla 6. Transparencia en los procesos de las entidades

Transparencia en los procesos de las distintas entidades	Nada transparente	Poco transparente	Algo transparente	Muy transparente
Alcaldías y gobernaciones	30%	55%	15%	0%
Organismos de control	10%	65%	25%	0%
Partidos políticos	65%	20%	15%	0%
Congreso de la República	60%	25%	15%	0%
Oficinas de impuestos	25%	40%	35%	0%
Rama judicial	15%	30%	55%	0%

Contratación Estatal en Obras Civiles

Entidades públicas del orden nacional	15%	40%	45%	0%
Agencias de permisos, registros y licencias	10%	45%	45%	0%

En relación con la transparencia en los procesos de las entidades, se observa que se consideran los partidos políticos (65%) y el congreso (60%) nada transparentes; las Alcaldías y gobernaciones (55%), organismos de control (65%), oficinas de impuestos (40%), agencias de permisos, registros y licencias (45%) poco transparentes; la rama judicial (55%) y las entidades públicas de orden nacional (45%) algo transparentes.

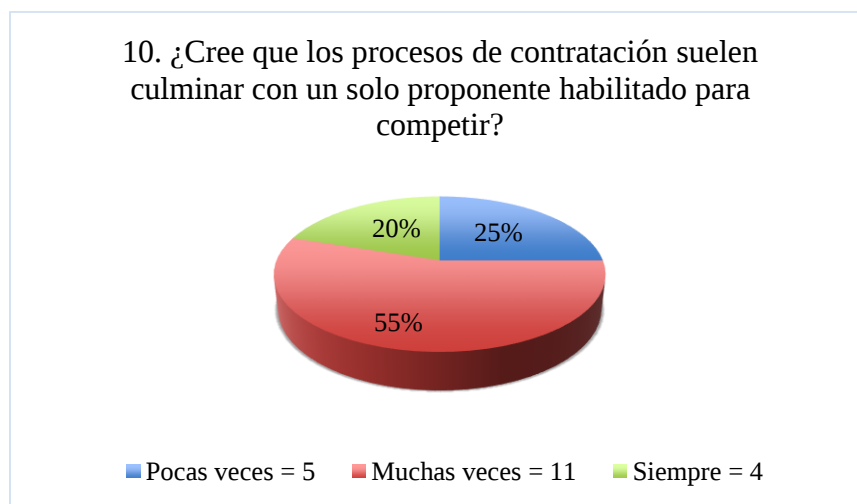


Figura 24. Pregunta 10

El 55% creen que muchas veces los procesos de contratación suelen culminar con un solo proponente habilitado para competir, el 25% que pocas veces y el 20% cree que siempre. La mayoría considera que queda solo un proponente habilitado para competir.

11. Si respondió muchas veces o siempre en la pregunta anterior, conteste esta pregunta ¿porqué cree que esto ocurre?

Tabla 7. Los procesos de contratación con un solo proponente habilitado

Un solo proponente habilitado ¿porqué?	Porcentaje
Los contratantes dirigen los pliegos para contratar a sus amigos políticos o para beneficiar a particulares	93,3%
Se exige una experiencia específica que casi nadie cumple	60%
Los requisitos habilitantes no corresponden a la realidad de la industria	26,7%
Los proyectos están mal estructurados y eso espanta a muchos competidores potenciales	33,3%
Buenos competidores son descartados por incumplimiento de detalles de forma inocuos en el proceso	60%
Otro, ¿cuál?	13,3%

Respecto a esta pregunta, 15 personas contestaron muchas veces o siempre en la pregunta anterior. Este grupo de personas coincide en un 93,3% que los contratantes dirigen los pliegos para contratar a sus amigos políticos o para beneficiar a particulares, un 60% que se exige una experiencia específica que casi nadie cumple, un 60% que es porque buenos competidores son descartados por incumplimiento de detalles de forma inocuos en el proceso, un 33,3% que es porque los proyectos están mal estructurados y eso espanta a muchos competidores potenciales, un 26,7% que es porque los requisitos habilitantes no corresponden a la realidad de la industria.

12. De las siguientes vías de solución que se proponen ¿cuál considera usted que debe darse?

Tabla 8. Vías de solución

Vías de solución	Porcentaje
Sancionar de forma eficaz a quienes cometan acciones de corrupción	70%
Estandarizar los procesos de competencia y los pliegos en todos los niveles de gobierno	55%
Hacer más transparentes los procesos de decisión de la administración pública	30%
Mejorar el Estatuto General de Contratación	50%
Difundir los mecanismos de denuncia de irregularidades en la contratación pública	30%
Despertar conciencia en la sociedad civil sobre los costos de la corrupción	45%
Aumentar el salario de los funcionarios públicos	20%

En relación con las vías de solución, se observa que la alternativa con mayor porcentaje (70%) es sancionar de forma eficaz a quienes cometan acciones de corrupción; luego está la de estandarizar los procesos de competencia y los pliegos en todos los niveles de gobierno con un 55%; mejorar el Estatuto General de Contratación con un 50%; despertar conciencia en la sociedad civil sobre los costos de la corrupción con un 45%; hacer más transparentes los procesos de decisión de la administración pública y difundir los mecanismos de denuncia de irregularidades en la contratación pública con un 30% cada uno; y aumentar el salario de los funcionarios públicos con un 20%.

8. Estudio de Casos: Investigaciones de la contraloría sobre contratos públicos con falencias en su contratación

Caso de Santander

En Santander se encuentran las auditorías a los contratos celebrados por el municipio de Onzaga. Dentro de los hallazgos más relevantes y reiterados en los procesos de ese municipio se encuentran:

- No se encontró en el expediente los respectivos diseños, estudios y planos de la obra a contratar, como tampoco se publicaron estos en SECOP.
- No se encontró en el expediente la oferta técnica y financiera que debió presentar el contratista.
- No se encontró en el expediente las pólizas originales con su respectivo recibo de pago.
- No hay certeza de la real ejecución de las obras tal como se pactaron en el contrato de obra.

La mayoría de los casos sugieren que desde la etapa precontractual comenzaron las falencias en los procesos, al no existir información acerca de las obras que se iban a contratar, si esta información no se hace pública en el Secop no hay oportunidad para que otros oferentes participen y por lo tanto los contratos se entregan de manera directa. Se vulneran los principios de transparencia y de selección objetiva, no se encuentra la presentación de una real oferta técnica y financiera por parte de los contratistas, y una real evaluación y por ende la debida adjudicación del contrato. Situaciones totalmente anómalas y gravemente violatoria al ordenamiento jurídico.

Contratación Estatal en Obras Civiles

Según informa de la contraloría de Santander, se hallan en el 2015 en Onzaga cinco contratos con falencias en sus procesos y además 38 convenios para mantenimiento de vías que se debían efectuar mediante proceso licitatorio y no se hicieron; 4 convenios para mantenimiento y adecuación de una escuela que se debían efectuar mediante selección abreviada; 3 convenios para ampliación del camino real que se debían efectuar mediante selección abreviada; 4 convenios para mantenimiento del puente peatonal que se debían efectuar mediante selección abreviada; 6 convenios para la construcción de centros de trabajo comunitarios para la producción de panela peatonal que se debían efectuar mediante selección abreviada.

Caso Norte de Santander

En Norte de Santander se encuentra una auditoría a los contratos celebrados por el municipio de Chinacota. Dentro de los hallazgos más relevantes y reiterados en los procesos de ese municipio se encuentran:

- El objeto de los contratos y convenios no es claro, lo que da lugar a posibles interpretaciones.
- La idoneidad técnica y la experiencia del contratista en los temas objetos de los procesos no constituyen garantía para el desarrollo de los mismos
- Las pólizas de seguro de cumplimiento no amparan estabilidad de las obras.
- No hay evidencias de supervisión de las obras por ningún organismo

La mayoría de los casos sugieren que desde la etapa precontractual comenzaron las falencias en los procesos, al no existir información con claridad sobre lo que se requiere en términos de idoneidad, de igual forma existen fallos administrativos en donde no se tienen los

Contratación Estatal en Obras Civiles

documentos necesarios ni las intervenciones de supervisión de obras. Se vulneran los principios de transparencia y de selección objetiva, los contratistas no son idóneos para asumir los contratos, no se obtiene una real evaluación y por ende la debida adjudicación del contrato. Situaciones totalmente anómalas y gravemente violatoria al ordenamiento jurídico. Según informa de la contraloría de Norte de Santander, se hallan en el 2012 en el municipio de Chinacota trece procesos con irregularidades y falencias.

9. Conclusiones

Teniendo en cuenta el desarrollo de la investigación se obtienen las siguientes conclusiones:

La corrupción de los procesos de contratación pública en los departamentos de Santander y Norte de Santander es un tema muy conocido por los profesionales que laboran en estas regiones, quienes sostienen que formas de corrupción como usar cargo público para obtener regalos o dinero, usar poder político para direccionar fondos a pagar por votos, distribuir regalos/dinero en campañas para obtener votos, usar cargo público para ayudar amigos/ parientes, usar poder político para direccionar fondos a financiadores de campañas, dar regalos/dinero a funcionario público por contrato del gobierno y usar cargo público para obtener regalos o dinero, se evidencian constantemente en los procesos de contratación; el soborno suele ser la figura más habitual para que se gestionen los contratos de manera irregular; para que los pliegos de condiciones se realicen acordes al futuro contratista y los demás oferentes no tengan la oportunidad de participar.

Frente a los casos revisados en Santander y Norte de Santander, específicamente en los municipios de Onzaga y Chinacota respectivamente, las irregulares que se encuentra son distintas, por un lado, en Onzaga, hay una carencia de documentos de estudios técnicos, financieros, pólizas que van desde la etapa precontractual hasta la contractual, no existe justificación para validar si quiera la necesidad de celebrar esos contratos. En Chinacota, se evidencia que no existe una preparación adecuada de los pliegos de condiciones lo que indica que en esta etapa precontractual se presentan las falencias más relevantes, incluso que no exista supervisión sobre las obras contratadas. En los dos casos, existe falta de transparencia y selección objetiva en los procesos.

10. Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Bucaramanga. (2017). Bucaramanga, el mejor Municipio en contratación pública.

Recuperado de: <http://www.bucaramanga.gov.co/noticias/bucaramanga-el-mejor-municipio-en-contratacion-publica/>

ANDI. (2013). Principios de la Contratación estatal. Recuperado de:

<http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ConEst/ConEst/Paginas/PCEst.aspx>

Ardila, E. (2013). Prácticas ilegítimas en la gestión pública colombiana – Estudio del caso: grupo

Nule. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Recuperado

de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/11339/1/940744.2013.pdf>

Colombia Compra Eficiente. (2017a). Colombia Compra Eficiente. Recuperado de:

<https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/colombia-compra-eficiente>

Colombia Compra Eficiente. (2017b). Etapa Precontractual – CCE. Recuperado de:

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12248>

Colombia Compra Eficiente. (2017c). Glosario. Recuperado de:

<https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/glosario/a>

Contratación Estatal en Obras Civiles

Colombia Compra Eficiente. (2017d). SECOP I. Recuperado de:
<https://www.colombiacompra.gov.co/proveedores/secop-i>

Colombia Compra Eficiente. (2017e). SECOP II. Recuperado de:
<https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-ii>

Colombia Compra Eficiente. (2016). ¿En qué consiste el contrato de interventoría? Recuperado de:
<https://www.colombiacompra.gov.co/content/en-que-consiste-el-contrato-de-interventoria>

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para los Procesos de Contratación de obra pública. Recuperado de:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140708_guia_para_los_procesos_de_contratacion_de_obra_publica.pdf

China, O. (2013). Cualificación, acreditación y certificación de la Contratación Pública en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 56, 211-226. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/3575/357533688007/>

DANE. (2016). Informe de coyuntura económica regional ICER. DANE y Banco de la República. Recuperado de:
https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Norte_de_Santander2015.pdf

Contratación Estatal en Obras Civiles

DANE. (2015). Informe Coyuntural Norte de Santander. ICER. Recuperado de:
https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Norte_de_Santander2015.pdf

DANE. (s.f.). Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
 Revisión 3.1 Adaptada para Colombia. Recuperado de:
http://formularios.dane.gov.co/senApp/nomModule/aym_index.php?url_pag=clasificaciones&alr=&cla_id=2&sec_id=6&div_id=45&gru_id=99&cla_id=705&url_sub_pag=_05&alr=&

Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Diario Oficial 48854, Bogotá, 17 de julio de 2013.

Definicionde. (2017). Definición de corrupción. Recuperado de: <http://definicion.de/corrupcion/>

Dirección de Chile compra. (2017a). ¿Qué es ChileCompra? Recuperado de:
<http://www.chilecompra.cl/que-es-chilecompra/>

Dirección de Chile compra. (2017b). Mercado Público. Recuperado de:
<https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueEsMercadoPublico>

Economía y Negocios. (13 de septiembre de 2014). Obras civiles en el país siguen con un alto ritmo de crecimiento. El Tiempo. Recuperado de:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14527095>

El presidente de la Republica. Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Diario Oficial 48854 de julio 17 de 2013.

Finanzas. (03 de junio de 2011). Los seis huecos de la contratación pública. Portafolio. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/seis-huecos-contratacion-publica-144102>

Gobernación de Norte de Santander (2017a). Información General Norte de Santander. Recuperado de: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Nuestro-Departamento/Informaci%C3%B3n-General-Norte-de-Santander>

Gobernación de Norte de Santander (2017b). Secretaría de Infraestructura. Recuperado de: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Administraci%C3%B3n-Departamental/Secretar%C3%ADas/Secretar%C3%ADa-de-Infraestructura>

Gobernación de Santander. (2015). Santander. Recuperado de: <http://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/santander.html>

Gutiérrez, C. (18 de febrero de 2015). La contratación pública en Colombia, una historia de intrínquilis jurídica. El Diario. Recuperado de: <http://www.eldiario.com.co/seccion/opinion/la-contrataci-n-p-blica-en-colombia-una-historia-de-intr-ngulis-jur-dica1502.html>

Contratación Estatal en Obras Civiles

La Opinión. (2017). Un proponente por contrato, tendencia en Norte de Santander. La Opinión.

Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/regi-n/un-proponente-por-contrato-tendencia-en-norte-de-santander-91472>

La Opinión. (2017). Cúcuta, segunda ciudad con mayores licitaciones de un oferente. La Opinión.

Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/politica/cucuta-segunda-ciudad-con-mayores-licitaciones-de-un-oferente-127207>

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial, Bogotá, 28 de octubre de 1993.

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. Diario Oficial No. 46.691, Bogotá, 16 de julio de 2007.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial 48128, Bogotá, 12 de julio de 2011.

Ley 1682 de 2013. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Diario Oficial 48982, Bogotá, 22 de noviembre de 2013.

Contratación Estatal en Obras Civiles

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49084, Bogotá, 6 de marzo de 2014.

Ley 19.886 de 2015. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Ministerio de Hacienda. 30 de julio de 2015.

Lozano, G. (2016). Estudio comparado sobre el sistema de compras públicas en Latinoamérica (Chile-Colombia): el Acuerdo marco de precios. Maestría en Derecho Público 2016-2017.

Luna, B. (2014). Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción. (Tesis de Maestría) Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8858/73189143-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mantilla-Pallares, C.M. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Revista Principia Iuris*, 22, p. 141-161.

Meléndez, M. (2015). Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia. ECON Estudio. Recuperado de: <http://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/descargas/Percepciones%20y%20eviden>

[cia%20sobre%20la%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20Colombia.pdf](#)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2016). Infraestructura turística, obras terminadas, Santander. Recuperado de:

<http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/34111/Santander>

Ministerio de relaciones exteriores. (s.f.). Régimen Contractual en Colombia. Recuperado de:

<http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/DocEstrategicos/ABCContratacion.pdf>

Moreno, J.A. y Pintos, J. (2015). El sistema español de contratación pública. *Aletheia, Cuadernos*

Críticos del Derecho, 1: 183-220. Recuperado de:

http://www.liberlex.com/archivos/SCP_ES.pdf

OBS. (2016). ¿Conoces los proyectos de obra civil? Principales características. Recuperado de:

<http://www.obs-edu.com/int/blog-project-management/tipos-de-proyecto/conoces-los-proyectos-de-obra-civil-principales-caracteristicas>

Organizaciones solidarias. (2017). Glosario de términos básicos. Recuperado de:

<http://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/pagina-basica/pdf/GLOSARIODE%20TERMINSO%20B%C3%81SICOS.pdf>

Ossa, C.E. (2014). Tratamiento de la colusión en la contratación pública: una visión del caso colombiano. *Revista de Derecho*, 42, p. 233-263. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n42/n42a10.pdf>

Pereyra, I.; Quijada, V.; Pacompea, G. & Legua, M. (2011). Referencias de las contrataciones del Estado en América Latina. U.S.M.P. – O.S.C.E.

Plataforma de contratación. (2017). De interés general. Recuperado de: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/faqInfo>

Pinto, A.M. (2014). Transparencia en la contratación pública. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C. Recuperado de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11078/1/Transparencia%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20%28ensayo%29.pdf>

Prieto, J. (10 de abril de 2014). En Santander se mantiene percepción de corrupción en la contratación estatal. *Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/255006-en-santander-se-mantiene-percepcion-de-corrupcion-en-la-contratacion-esta>

Real Decreto Legislativo 3/2011. Texto Refundido de Contratos del Sector Público. Ministerio de economía y hacienda. BOE núm. 276 de 16 de noviembre de 2011. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg3-2011.html#cp

Rey, O.I. (2017). 75% de la contratación pública en Santander fue de manera directa. Vanguardia

Liberal. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/politica/396002-75-de-la-contratacion-publica-en-santander-fue-de-manera-directa>

Rodríguez-Arana, J. (2016). Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *Revista*

de Derecho. Segunda época. 12 (13), 189-217. Recuperado de: <https://ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/1218/1189>

Ruiz, O. (2013). *Guía para la elaboración de estudios de caso*. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua: Proyecto Avanza.

Tu Europa. (2017). Normas y procedimientos de licitación. Recuperado de:

http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_es.htm

11. Anexos**Universidad Santo Tomás****Especialización en interventoría y supervisión de obras civiles****Proyecto: Análisis de la contratación estatal de obras civiles en Santander y Norte de Santander.****Cuestionario sobre la percepción de profesionales relacionados con la contratación pública sobre la transparencia en los procesos de contratación pública****Preguntas sociodemográficas**

1. Edad: _____

2. Género: Masculino _____ Femenino: _____

3. Escolaridad: (Marque con una X el nivel determinado):

Técnico/Tecnólogo: _____ Profesional: _____ Especialista/Magister/Doctor: _____

4. Titulación: _____

5. Cargo que desempeña: _____

6. Entidad en la que trabaja: _____

7. Departamento en el que trabaja (Marque con una X la opción que corresponda):

Santander _____ Norte de Santander _____

Preguntas relacionadas con los procesos de contratación pública

1. ¿Considera usted que los procesos de contratación pública del gobierno nacional y las entidades del nivel nacional son transparentes? SI ____ NO ____
2. ¿Considera usted que los procesos de contratación pública del gobierno departamental y las entidades del nivel departamental son transparentes? SI ____ NO ____
3. ¿Considera usted que los procesos de contratación pública de los gobiernos distritales o municipales y de las entidades distritales o municipales son transparentes? SI ____ NO ____
4. ¿Usted cree que hay enormes pérdidas de recursos públicos por causa de falta de transparencia en la contratación? SI ____ NO ____
5. Marque con una X cuál o cuáles de las siguientes opciones considera usted que es una forma de corrupción:
 - a. Usar cargo público para obtener regalos o dinero ()

Contratación Estatal en Obras Civiles

- b. Usar poder político para direccionar fondos a pagar por votos ()
- c. Distribuir regalos/dinero en campañas para obtener votos ()
- d. Usar cargo público para ayudar amigos/ parientes ()
- e. Usar poder político para direccionar fondos a financiadores de campañas ()
- f. Dar regalos/dinero a funcionario público por contrato del gobierno ()
- g. Dar regalos/dinero a funcionario público por un servicio público ()

6. Sobre las formas de corrupción, marque con una X según su criterio:

Formas de Corrupción	No conozco ningún caso	Conozco al menos un caso	Conozco varios casos	Es una práctica generaliz ada
Usar cargo público para obtener regalos o dinero				
Usar poder político para direccionar fondos a pagar por votos				
Distribuir regalos/dinero en campañas para obtener votos				
Usar cargo público para ayudar amigos/ parientes				
Usar poder político para direccionar fondos a financiadores de campañas				
Dar regalos/dinero a funcionario público por contrato del gobierno				

Contratación Estatal en Obras Civiles

Dar regalos/dinero a funcionario público por un servicio público				
--	--	--	--	--

7. ¿Qué tipos de soborno ha oído usted? (Marque con una X las opciones que considere)

- a. Soborno como un % del valor del contrato ()
- b. Entrega de dinero en efectivo a servidor público independiente del valor del contrato ()
- c. Ofrecer emplear a un familiar, amigo o allegado de un servidor público ()
- d. Regalos costosos como apartamento, o viaje a servidor público ()
- e. Otro () ¿cuál? _____

8. ¿Qué porcentaje del valor de un contrato considera usted necesario como soborno para obtener un contrato? _____

9. Sobre la percepción acerca de la transparencia en los procesos de las distintas entidades públicas, marque con una X según su criterio:

Transparencia en los procesos de las distintas entidades	Nada transparente	Poco transparente	Algo transparente	Muy transparente
Alcaldías y gobernaciones				
Organismos de control				
Partidos políticos				

Contratación Estatal en Obras Civiles

Congreso de la República				
Oficinas de impuestos				
Rama judicial				
Entidades públicas del orden nacional				
Agencias de permisos, registros y licencias				

10. ¿Cree que los procesos de contratación suelen culminar con un solo proponente habilitado para competir? (Marque con una X la respuesta)

- a. Nunca ____
- b. Pocas veces ____
- c. Muchas veces ____
- d. Siempre ____

11. Si respondió muchas veces o siempre en la pregunta anterior, conteste esta pregunta: ¿Por qué cree que esto ocurre? (Marque con una X la respuesta)

- a. Los contratantes dirigen los pliegos para contratar a sus amigos políticos o para beneficiar a particulares ()
- b. Se exige una experiencia específica que casi nadie cumple ()
- c. Los requisitos habilitantes no corresponden a la realidad de la industria ()
- d. Los proyectos están mal estructurados y eso espanta a muchos competidores potenciales ()
- e. Buenos competidores son descartados por incumplimiento de detalles de forma inocuos en el proceso ()
- f. Otro () ¿Cuál? _____

12. De las siguientes vías de solución que se proponen, ¿cuál considera usted que debe darse?

- a. Sancionar de forma eficaz a quienes cometan acciones de corrupción ()
- b. Estandarizar los procesos de competencia y los pliegos en todos los niveles de gobierno ()
- c. Hacer más transparentes los procesos de decisión de la administración pública ()
- d. Mejorar el Estatuto General de Contratación ()
- e. Difundir los mecanismos de denuncia de irregularidades en la contratación pública ()
- f. Despertar conciencia en la sociedad civil sobre los costos de la corrupción ()
- g. Aumentar el salario de los funcionarios públicos ()