

Causales para la terminación anormal del proceso después de convocada la licitación pública en el Valle del Cauca (2013-2016)*

Fecha de recepción: 27 de agosto de 2017
Fecha de evaluación: 26 de junio de 2018
Fecha de aprobación: 14 de diciembre de 2018

María Fernanda Serrano Guzmán**
Jhon Alejandro Carmona Escobar***
Jorge Humberto Potes Patiño****
Diego Darío Pérez Ruiz*****

Para citar este artículo

Serrano, M., Carmona, J., Potes, J. y Pérez, D. (2019). Causales para la terminación anormal del proceso después de convocada la licitación pública en el Valle del Cauca (2013-2016). *Revista Via Iuris* (n° 26), pp. 85-99.

RESUMEN

El ciclo de vida de un proyecto de construcción implica actividades de planeación, supervisión durante la ejecución y finalización o cierre de la actividad contractual. La administración pública celebra contratos para dar respuesta a obras, bienes o servicios que requieren las comunidades y por ende deberían seguir el mencionado ciclo. Sin embargo, en ocasiones se declara la terminación anormal de un proceso después de convocado, lo que genera una ruptura en la debida ejecución del objeto que motivó dicho proceso. En este estudio se revisaron las causales que motivaron la terminación abrupta después de convocados los procesos contractuales bajo la modalidad de licitación pública en el Valle del Cauca entre el 2013 y el 2016. Se encontró que las mayores deficiencias ocurren por la formulación inadecuada de los pliegos de condiciones e incumplimiento de estos una vez adjudicado el contrato y por falta de requisitos jurídicos como el RUP (registro único de proponentes), entre otros aspectos, y la modificación del cronograma y el presupuesto una vez adjudicada la licitación. Finalmente, se concluye que se hace necesario que los entes gubernamentales realicen una planeación efectiva en la etapa preparatoria de las propuestas antes de realizar la convocatoria de un proceso en cualquiera de las modalidades de contratación para que los proponentes puedan verificar el cumplimiento tanto de los requisitos habilitantes como los puntuables. Para esto, se sugiere incorporar mejoras en la plataforma digital existente para la inscripción de iniciativas contractuales.

* Este trabajo corresponde a uno de los productos del Semillero Gestión de Obras, convocatoria interna 2017, sobre "Causales para la terminación anormal del proceso después de convocada la licitación pública en el Valle del Cauca (2013-2016)". El trabajo se adelantó en colaboración con investigadores del grupo DeCoR. Pontificia Universidad Javeriana de Cali (Periodo 2017-2018). Cali (Colombia).

** Investigadora. Profesora de Ingeniería Civil de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, doctora en Ingeniería Civil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7366-6597>. Correo electrónico: maria.serrano@javerianacali.edu.co

*** Investigador. Ingeniero civil de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), integrante del semillero de investigación en Gestión de Obras. Correo electrónico: alejoo95@hotmail.es

**** Investigador. Ingeniero civil de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), integrante del semillero de investigación en Gestión de Obras. Correo electrónico: jorg-potes94@hotmail.com

***** Investigador. Profesor de Ingeniería Civil de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Doctor en Ingeniería Civil, magister en Vías terrestres, magister en Recursos Hídricos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9656-2803>. Cali (Colombia). Correo electrónico: ddperez@javerianacali.edu.co

DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n26a5>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Palabras clave

Supervisión, planeación, licitación pública, proyectos, contratación, obras públicas

Causes for the abnormal termination of the process after the call for tenders in Valle del Cauca (2013-2016)

María Fernanda Serrano Guzmán
Jhon Alejandro Carmona Escobar
Jorge Humberto Potes Patiño
Diego Darío Pérez Ruiz

ABSTRACT

The life cycle of a construction project involves planning activities, supervision during the execution and termination or closure of the contractual activity. The public administration holds contracts to respond to works, goods or services required by the communities and therefore should follow the aforementioned cycle. However, sometimes the abnormal termination of a process is declared after it is convened, which generates a break in the proper execution of the object that motivated said process. In this study, we reviewed the causes that led to the abrupt termination after the convocation of counter-tendential processes under the public bidding modality in Valle del Cauca between 2013 and 2016. It found that the greatest deficiencies occur due to inadequate formulation of the bidding documents and breach thereof once the contract awarded has been and due to lack of legal requirements such as the RUP (registratio one of the proponents) among others, and the modification of the schedule and the budget once the tender awarded has been. Finally, it concluded that it is necessary for government entities planning effectively the preparatory stage of the proposals before making the call for a process in any of the contracting modalities so that the proponents can verify compliance with both the requirements enabling as scoring. For this, it suggested is to improve the existing digital platform for the registration of counter-current initiatives.

Keywords

Supervision, planning, public tender, projects, contracting, public works

Causas para o término anormal do processo após o edital em Valle del Cauca (2013-2016)

María Fernanda Serrano Guzmán
Jhon Alejandro Carmona Escobar
Jorge Humberto Potes Patiño
Diego Darío Pérez Ruiz

RESUMO

O ciclo de vida de um projeto de construção envolve atividades de planejamento, supervisão durante a execução e encerramento ou encerramento da atividade contratual. A administração pública mantém contratos para responder a obras, bens ou serviços que as comunidades exigem e, portanto, devem seguir o ciclo. No entanto, às vezes, a finalização anormal de um processo é declarada após a convocação, o que gera uma quebra na execução adequada do objeto que motivou o referido processo. Neste estudo as causas que levaram à interrupção abrupta após processos contratuais convocadas na forma de licitação pública no Valle del Cauca entre 2013 e 2016. Verificou-se que as principais deficiências ocorrer devido à formulação inadequada de especificações foram revistas condições e não conformidades, uma vez que o contrato tenha sido adjudicado e devido à falta de requisitos legais, como o RUP (registro um dos proponentes), entre outros, e a modificação do cronograma e orçamento uma vez que o concurso tenha sido adjudicado. Por fim, conclui-se que é necessário que as entidades governamentais realizem um planejamento efetivo na fase preparatória das propostas antes de realizarem a convocação de um processo em qualquer das modalidades de contratação, para que os proponentes possam verificar a conformidade com ambos os requisitos. habilitando como pontuação. Para isso, sugere-se incorporar melhorias na plataforma digital existente para o registro de iniciativas contratuais.

Palavras-chave

Supervisão, planejamento, licitação pública, projetos, contratação, obras públicas, função social, alternativa, conflito, resolução.

Causes de la fin anormale du processus après l'appel d'offres à Valle del Cauca (2013-2016)

María Fernanda Serrano Guzmán
Jhon Alejandro Carmona Escobar
Jorge Humberto Potes Patiño
Diego Darío Pérez Ruiz

RÉSUMÉ

Le cycle de vie d'un projet de construction implique des activités de planification, une supervision pendant l'exécution et la clôture ou la fermeture de l'activité contractuelle. L'administration publique a passé des contrats pour répondre aux travaux, biens ou services demandés par les communautés et devrait donc suivre le cycle. Cependant, parfois, la fin anormale d'un processus est déclarée après sa convocation, ce qui entraîne une interruption de la bonne exécution de l'objet qui a motivé ledit processus. Dans cette étude, les causes qui ont conduit à la résiliation abrupte après la convocation de procédures contractuelles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres public à Valle del Cauca entre 2013 et 2016 ont été examinées. conditions et non-conformité une fois le contrat attribué et faute d'exigences légales telles que le RUP (enregistrement de l'un des soumissionnaires), entre autres, et la modification du calendrier et du budget une fois que l'offre a été attribuée. Enfin, il est conclu qu'il est nécessaire que les entités gouvernementales procèdent à une planification efficace lors de la phase préparatoire des propositions avant de lancer l'appel à une procédure dans l'une des modalités de passation des contrats, afin que les promoteurs puissent vérifier le respect des deux exigences. permettant comme score. Pour cela, il est suggéré d'intégrer des améliorations à la plateforme numérique existante pour l'enregistrement des initiatives contractuelles.

Mots-clés

Supervision, planification, appel d'offres public, projets, passation de marchés, travaux publics.

INTRODUCCIÓN

Colombia cuenta con diferentes modalidades para contratación y selección de contratista, todas ellas incluidas en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y en el Decreto 1510 de 2013. A partir de los datos obtenidos en el Servicio Electrónico de Contratación Pública (Secop, 2017) se logró identificar que el 16% de 59.813 procesos contractuales iniciados en Colombia entre enero de 2010 y diciembre de 2016 terminaron de forma abrupta después de convocados. Tan solo en la modalidad de licitación pública en Sector G terrenos, edificios, estructuras y vías se encontraron 542 procesos en este estado (Secop, 2017). Esta situación repercute en la no ejecución proyectos y en la percepción del ciudadano de posible incumplimiento de estos para satisfacción de necesidades en las comunidades. Justamente, para el desarrollo de los municipios resulta imperativo que se cumpla y se evidencie que los procesos de contratación se caracterizan por la selección objetiva de los proponentes, la exigencia de los requisitos estrictamente señalados por la ley, la celeridad, la eficiencia, la planeación, la programación, la conveniencia y la oportunidad en la adquisición de bienes y servicios. Según lo anterior, si existen consideraciones normativas que son de amplio conocimiento por los entes gubernamentales responsables de la asignación de las partidas presupuestales requeridas para los distintos proyectos, ¿cuáles son las causales que han llevado a la terminación anormal después de convocados procesos de licitación pública?

En la actualidad, los ciudadanos en Colombia tienen la posibilidad de hacer uso del sistema electrónico de contratación pública (Secop) para ejercer la veeduría ciudadana y hacer seguimiento a los procesos en los cuales interviene dinero del Estado (Serrano, Jaramillo, Pérez y Zambrano, 2016). Justamente, como parte del ejercicio de veeduría desde la academia, en este artículo, cuyo objetivo central es la revisión de las causales de terminación abrupta de los contratos, se presentan hallazgos relevantes encontrados en la modalidad de licitación pública en el Valle del Cauca. Este estudio reveló que se están presentando posibles deficiencias en la planeación al interior de los entes gubernamentales en razón de lo cual muchos procesos deben suspenderse por cuanto no hay diseños definitivos o porque falta claridad en el contenido de los pliegos de condiciones y las especificaciones correspondientes de las obras a

contratar o porque los proponentes, aun sabiendo los requisitos, se presentan sin cumplirlos a cabalidad.

METODOLOGÍA

La investigación que se llevó a cabo fue de carácter descriptivo, cualitativo y cuantitativo alrededor de las causales que llevaron a la terminación anormal después de convocatorias de procesos bajo la modalidad de licitación Pública durante el período de tiempo 2013-2016 en el Valle del Cauca. Para ello, se hizo revisión y análisis de documentos de los procesos disponibles en el Secop (figura 1).

Figura 1. Portal de ingreso al Secop



Fuente: Secop (2017), <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Posteriormente, se escogió el sector G Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías, bajo el estado: Terminado abruptamente después de convocado (figura 2).

Figura 2. Selección del estado del proceso



Fuente: Secop (2017), <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Una vez realizado el filtro de estos procesos, se procedió a la revisión de la documentación existente de las causales de terminación abrupta después de convocatoria de los proyectos que se seleccionaron.

Como soporte para la discusión de los hallazgos, se revisaron otros sectores de contratación estatal y el comportamiento de los mismos en el período de tiempo (2013-2016) para encontrar semejanzas en las problemáticas. Finalmente, se presentaron recomendaciones para acciones futuras de contratación de proyectos de inversión pública.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Repercusiones de la ausencia de planeación y supervisión en los proyectos de infraestructura

La gestión de las entidades gubernamentales exige la definición de un programa de trabajo, así como también llevar las obras más allá de la intención política (“idea” u “ofrecimiento” de ejecución de una obra) a la “acción” (ejecución) de las mismas (Rivero y Aguilar, 2009). Sin embargo, diferentes medios de comunicación alertan a la ciudadanía sobre proyectos de infraestructura inconclusos. Tal es el caso de los proyectos financiados por el Sistema General de Regalías (SGR) de los cuales siete de cada 10 proyectos categorizados como críticos presentaron deficiencias en la supervisión por parte de la interventoría. Según el Departamento Nacional de Planeación (2016), las regiones más afectadas por esta situación son el Caribe, los Llanos y el Pacífico, en donde un total de 144 proyectos en estado crítico requirieron de acciones correctivas por parte de los alcaldes para el logro del cumplimiento de objetivos de estos proyectos.

Además de los proyectos inconclusos del SGR, existen otras obras sin terminar por falta de planeación como lo ratificó el Dr. Camilo Enciso (2016), secretario de Transparencia de la Presidencia de la República en el 2016, para quien “el país sigue estando manchado por la politiquería y el clientelismo”. Según información reportada en la Sección Economía de *El Tiempo* (2016), dentro de los principales casos reportados están 24 obras de infraestructura vial comprometidas, 11 casos de complejos deportivos, el Comando de la Policía en Bogotá que presentó atrasos y fallas estructurales, proyectos para acueductos y las obras de recuperación costera en jurisdicción de Tolú y Coveñas (Sucre). No

basta simplemente con abrir una convocatoria para contratación de productos, bienes o servicios; se debe hacer seguimiento continuo para detectar de manera oportuna las externalidades que pudieran llevar al fracaso. Se corrobora, entonces, lo señalado por Aponte (2014) en relación con el carácter dinámico de la planeación, en donde el contrato es la herramienta con la cual se logra el beneficio a la comunidad y en donde las deficiencias en la supervisión de la actividad contractual, tal y como lo señala Díaz (2012), como función de la administración pública, desencadenan en incumplimiento de entregas, lo cual es un riesgo que perjudica a las entidades gubernamentales (Balcázar, 2012) y más aún a las comunidades que pueden ver obstaculizado su desarrollo por estos hechos.

La planeación y supervisión: parte del ciclo de vida de los proyectos

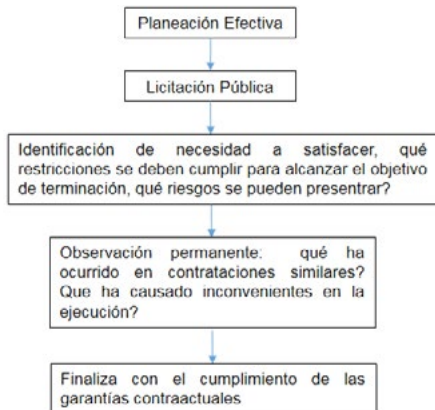
Las obras de infraestructura pública, es decir aquellas ejecutadas con fondos del erario, son proyectos que buscan subsanar las necesidades insatisfechas en productos, bienes o servicios de una comunidad. Como todo proyecto, cumplen un ciclo que implica la planeación de actividades, ejecución, seguimiento y control y cierre. La planeación en esencia es la etapa más importante (Aponte, 2014) y debe ejercerse para velar por los intereses de la comunidad y por proteger el erario.

Según Aponte (2014), surge un cuestionamiento sobre la complejidad y la responsabilidad que tiene el ente o grupo de trabajo encargado de formular un contrato estatal, por cuanto, en esencia, además de guiarse por los aspectos técnicos asociados al tipo de producto, bien o servicio a ofertar debe considerar el marco normativo vigente. De manera esquemática, una planeación efectiva de un contrato bajo la modalidad de licitación pública puede presentarse como está en la figura 3.

En relación con la supervisión, falla de proceso evidente en los proyectos del SGR, según Díaz (2012), es una obligación del ente contratante realizar el seguimiento y control de la correcta y adecuada ejecución de los contratos. En este orden, Díaz (2012) señala que les corresponde a estos entes el ejercer vigilancia. Parece ser que la ausencia de una guía o modelo de supervisión a seguir por el responsable de esta actividad representa un riesgo para los procesos contractuales de las entidades estatales (Carrillo, 2015), por cuanto esta tarea puede estar

en manos de un recurso humano que no está debidamente entrenado para verificar el cumplimiento de requisitos que garanticen el cumplimiento del compromiso contractual.

Figura 3. Cuestionamientos para planeación efectiva de licitaciones públicas



Fuente: elaboración propia.

Hallazgos

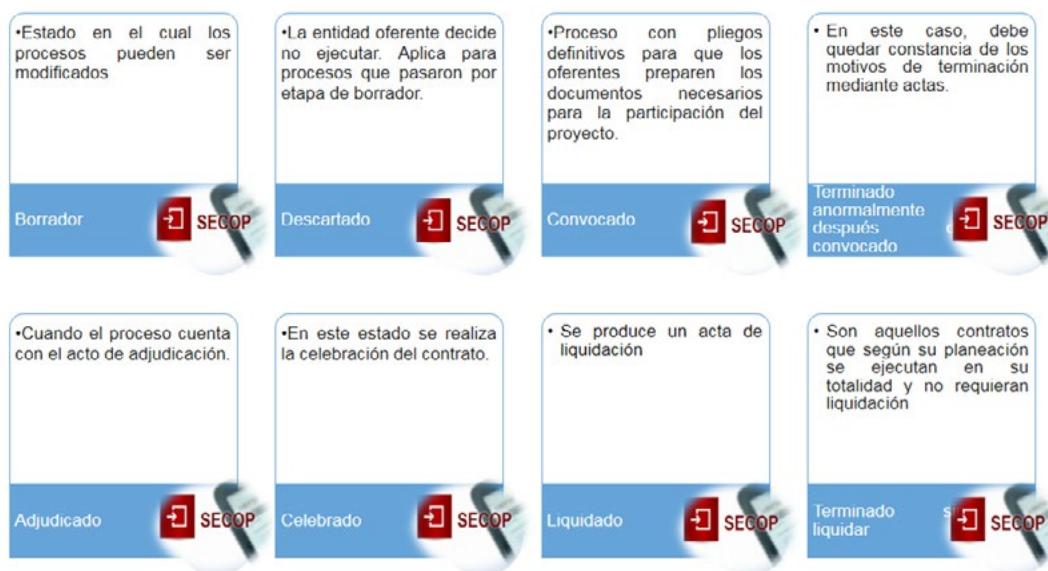
La herramienta del Secop le permite al usuario hacer un seguimiento de los procesos de contratación, fechas relacionadas con dichos procesos, información sobre la adjudicación y selección, así como también, en algunos casos, tener acceso a las actas de obra y otros documentos que justifican las contrataciones

de las obras, bienes y servicios a nivel país. En el Secop es posible acceder a los procesos que se han aperturado en las diferentes modalidades de contratación, a saber: licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, modalidad de mínima cuantía, contratación directa, subasta, etc., así como también se puede realizar una selección del proceso de contratación según objeto contractual y montos, entre otros factores. Así mismo, en el Secop se encuentran los estados de los procesos bajo los descriptores indicados en la figura 4.

Para el departamento del Valle del Cauca, se encontraron 25 procesos terminados anormalmente después de convocados a contratos desde el año 2013 hasta el 2016. La revisión de la documentación de los procesos contractuales permitió identificar las causales de terminación que, en su mayoría, se debieron a negligencias y desatenciones en:

- Formulación de los pliegos de condiciones.
- Cumplimiento de las disposiciones establecidas en los pliegos de condiciones una vez adjudicado el contrato.
- Cumplimiento de requisitos jurídicos como el RUP (registro uno de proponentes) entre otros.
- Modificación de cronograma y presupuesto una vez adjudicada la licitación.

Figura 4. Estados de los procesos contractuales



Fuente: elaboración propia.

Este estudio reveló hallazgos significativos en los procesos de los municipios de Buga, Calima Darién, Buenaventura, Sevilla, Cartago, Vijes y Palmira fundamentados por la omisión o incumplimiento de requisitos jurídicos. Estos procesos se terminaron anormalmente antes de adjudicación del proyecto a algún proponente una vez se llevó a cabo el correspondiente informe de evaluación que es el documento en el cual se describe de manera detallada el cumplimiento en requerimientos del pliego de condiciones. En las tablas 1 y 2 se describen las causales en los procesos analizados. Luego de la mencionada revisión se encontró que:

- Cinco proyectos no podían ser adjudicados a los proponentes porque no cumplían con el registro único de proponentes (RUP) (Secop I (b), 2015; Secop I (c), 2013; Secop I (d), 2013; Secop I (e), 2016; Secop I (h), 2013).
- Tres proyectos no pudieron ser otorgados por falta de garantía de seriedad en la oferta (Secop I (d), 2013; Secop I (f), 2016; Secop I (g), 2013).
- Dos por falta de certificado de existencia y representación expedida por la Cámara de Comercio (Secop I (b), 2015; Secop I (g), 2013).
- Uno por falta de carta de conformación de consorcio o uniones temporales (Secop I (b), 2015) y un proyecto por falta de autorización de Cámara de Comercio para conformar consorcios o uniones temporales (Secop I ab), 2014).

Un caso muy particular fue el proceso MP-SEM-LP-019-2015 (Secop I(b), 2015) en el municipio de Palmira cuyo objetivo era la "Construcción coliseo multipropósito de la institución educativa Cárdenas de Mirriñao", en cuyo proceso se encontró que el proponente no cumplió con la presentación de la carta de conformación de consorcio o uniones temporales, ni con el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio y tampoco con el RUP. En este proceso, el proponente era un consorcio conformado por tres personas jurídicas, y una de ellas, con el 45% de la representación, no contaba con la capacidad jurídica para la constitución del consorcio o unión temporal, lo cual llevó al rechazo por el no cumplimiento de este requisito (Secop I (b), 2015). Lamentablemente, la falta de un mecanismo de verificación y control de los requisitos en cuestión hace que la entidad estatal pierda tiempo valioso en la iniciación de las

obras por la dilación en la adjudicación de la misma al proponente adecuado.

Por otro lado, en relación con la viabilidad del proyecto, se encontró que en el proceso 001-16 expedido en el municipio de Ginebra, la declaratoria de desierto se dio después de recibir dos propuestas que se llevaron a evaluación técnica, jurídica, financiera y económica, escenario en el que se advirtió por parte del comité de contratación la falta de la viabilidad sectorial motivada por parte del Departamento del Valle del Cauca a lineamientos establecidos por la entidad (Secop I (j), 2016; Secop I (m), 2016).

Ahora bien, en el Proceso 002 de 2013 (Secop I (i), 2014) y el Proceso MP-LP-SM-OP-09-2014 (Secop I (j), 2014), una de las causales identificadas correspondió a las deficiencias en la calidad y claridad de los pliegos de condiciones (tabla 3).

El cuestionamiento que surge en relación con estos hallazgos es: si el objetivo de la planeación es proyectar y prever todos los aspectos que surgen en un proyecto, ¿por qué han ocurrido estos hechos, que son irregularidades derivadas en ocasiones por falta de claridad en los pliegos de condiciones o por omisiones de los proponentes en el cumplimiento de requisitos? Aparentemente, en este estudio se encontró que, bajo la modalidad de licitación pública, se presentaron deficiencias durante la planeación en la apertura de la convocatoria, lo que llevó a que en dos de cinco procesos se presentaran falencias en las especificaciones técnicas, uno no contaba con las necesidades de obra a ejecutar, otro más tenía falencias en el presupuesto y el último proyecto no cumplía con la viabilidad sectorial motivada. En las tablas 3 y 4 se documenta el número del proceso y su respectivo hallazgo relevante asociado a fallas en la planeación de la apertura de cada proceso, situaciones que finalmente afectaron la ejecución de algunas obras en el Valle del Cauca.

DISCUSIÓN

La suspensión de un proceso de contratación genera afectaciones a las comunidades por cuanto se pospone la ejecución de obras o la prestación de un servicio. Por esta razón, es fundamental que se adelante una adecuada supervisión a los requerimientos que deben cumplirse y a los informes o estudios que deben completarse antes de la apertura de convocatoria en los procesos en las distintas

Tabla 1. Procesos que presentan falencias en el registro único de proponentes (RUP (A)) y autorización Cámara de Comercio para conformar consorcios o uniones temporales, departamento Valle del Cauca (B)

# Proceso	Municipio	A	B	Referencia
MP-LP-SM-OP-022-2014	Palmira		x	Secop I (a), 2014
MP-SEM-LP-019-2015	Palmira	x		Secop I (b), 2015
005-2013	Calima-Darién	x		Secop I (c), 2013
SIV-LP-13-07	Buenaventura	x		Secop I (d), 2013
002-2016	Sevilla	x		Secop I (e), 2016
LP-SOP-025-2016	Buga			Secop I (f), 2016
SIV-LP-13-05	Buenaventura			Secop I (g), 2013
MV-OBRA-02-2013	Vijes	x		Secop I (h), 2013

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Procesos que presentan falencias en carta de conformación de consorcios (A), certificado de existencia Cámara de Comercio (B) y garantía de transparencia el Valle del Cauca (C)

# Proceso	Municipio	A	B	C	Referencia
MP-LP-SM-OP-022-2014	Palmira	x			Secop I (a), 2014
MP-SEM-LP-019-2015	Palmira	x	x		Secop I (b), 2015
005-2013	Calima-Darién		x		Secop I (c), 2013
SIV-LP-13-07	Buenaventura			x	Secop I (d), 2013
002-2016	Sevilla				Secop I (e), 2016
LP-SOP-025-2016	Buga			x	Secop I (f), 2016
SIV-LP-13-05	Buenaventura		x	x	Secop I (g), 2013
MV-OBRA-02-2013	Vijes				Secop I (h), 2013

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Procesos en los cuales se infieren fallas en la planeación de aspectos como especificaciones técnicas (A) y necesidades de obra en el Valle del Cauca (B)

# Proceso	Municipio	A	B	Referencia
002 de 2013	Sevilla	x	x	Secop I (i), 2013
MP-LP-SM-OP-09-2014	Palmira	x		Secop I (j), 2014

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Procesos que presentan falencias en la planeación de aspectos como presupuesto (A) y viabilidad sectorial motivada en el Valle del Cauca (B)

# Proceso	Municipio	A	B	Referencia
VA 001-2015	Calima-Darién	x		Secop I (k), 2015
001-16	Ginebra		x	Secop I (l), 2016; Secop I (m), 2016

Fuente: elaboración propia.

modalidades. De llevarse a cabo dicha supervisión, se posibilita de manera oportuna la verificación del cumplimiento de los requisitos habilitantes y los puntuables tanto en personas naturales como en personas jurídicas bajo las diferentes condiciones de asociatividad. La Subsecretaría de Planificación de Desarrollo (2006) señala que le corresponde a las Secretarías, los Departamentos Administrativos y demás entidades centralizadas y descentralizadas emitir el concepto de viabilidad en un periodo de tiempo de 15 días hábiles.

Justamente, la viabilidad de los procesos es otro aspecto a ser atendido como parte de la planeación y la supervisión, por cuanto esta contempla la coherencia, pertinencia y suficiencia de aspectos técnicos, ambientales, socioeconómicos, legales y financieros del producto, bien o servicio que se espera ofrecer. La correcta viabilización de los proyectos es el punto de partida para asegurar que la asignación de recursos de inversión obedezca a criterios de beneficio social. De esta forma, tal y como Balcázar (2013) lo define, se cumple una de las funciones de la Administración Pública de velar por que todo proceso que se inicie se ejecute permitiendo de esta forma la entrega de las obras, bienes o servicios contratados.

Lo anterior, por cuanto, definitivamente la comunidad resulta ser la principal afectada ante una suspensión de un proceso contractual, tal y como se ilustra en los siguientes ejemplos:

Suspensión de un proceso en el que se contrataba la regulación del tránsito en el municipio de Palmira (Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), 2014a).

Antecedentes: en el Informe de Diagnóstico de Formulación y Adopción del Plan de Movilidad para el Municipio (Transconsult, 2013) se informaba que más del 50% de las señales verticales existentes estaban en estado deficiente y que había déficit de señales informativas, preventivas y reglamentarias, además que, un 75% de la señalización horizontal ameritaba mantenimiento.

Repercusión: la no culminación del proceso licitatorio, cuya apertura ocurrió en el 2014, conlleva a persista el riesgo para los usuarios de las vías ante las deficiencias en la calidad y cantidad de la señalización vial existente.

Suspensión de un proceso conducente a la construcción del Coliseo según proceso MP-SEM-LP-019-2015 (Secop I, 2015a)

Antecedentes: el cierre del proceso se dio en diciembre de 2015.

Repercusión: la contratación de actividades para la construcción del coliseo se protocolizó en enero de 2017 (Boletín de Prensa Municipio de Palmira, 2017). Si el proceso hubiera continuado, con seguridad en la actualidad Palmira estaría gozando de esta obra para el disfrute de la comunidad.

Partiendo de este hecho, ¿por qué se revisa la viabilidad del proyecto a ejecutar posterior a la apertura de la convocatoria? El beneficio social de los procesos que se suspendieron, tanto el mejoramiento vial como la construcción de un coliseo, es primordial para una comunidad, por lo tanto, posponer estas obras porque no se cuenta con la debida reserva de fondos para ello o por falta de estudios técnicos puede considerarse como un acto irresponsable frente a la comunidad que requiere dicha obra.

Además del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los aspectos planteados, la planeación administrativa de todo proceso contractual (ej., licitación pública) requiere de personal preparado y especializado que logre formular correctamente un proyecto que sea de beneficio para la comunidad. Según lo anterior, como lo señala Aponte (2014), la adecuada planeación se anticipa a escenarios desafortunados que puedan surgir en los proyectos e identifica oportunamente posibles problemáticas o irregularidades expresadas en términos de causa-efecto, de fines-medios y resultados.

Situaciones como las identificadas en las tabla 3 y 4, relacionadas con las omisiones y los errores en viabilidad y coherencia de las especificaciones técnicas, afectan de manera directa la ejecución de las obras, la preparación de un presupuesto coherente y la selección objetiva y transparente de los proponentes, acciones que van en contra de la Ley 80 de 1993, que pretende que los procesos sigan una escogencia objetiva y que se evite la declaratoria de desierta de un proceso de selección (Ley 80 de 1993, 1993).

En este estudio se revisaron las razones que motivaron el estado de terminación de licitación pública en la etapa precontractual en el Sector G. Así mismo, se

consideraron estadísticas de este estado en otras modalidades de contratación y se encontró que en concurso de méritos y selección abreviada se presenta un 8,5% y un 7,6% de los procesos con terminación anormal, respectivamente, frente al 5,3% de ocurrencia en contratación mínima cuantía (tabla 5)

Podría considerarse, entonces, que esta situación se presenta solamente en el Sector G Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías, Sin embargo, obsérvese el comportamiento que se ha evidenciado en el Sector F Servicios de Edificación, construcción de instalaciones y mantenimiento (tabla 6), en donde se encontró que, en las modalidades de Selección abreviada, Concurso de Méritos, Contratación por mínima cuantía y Licitación Pública, los porcentajes de terminación abrupta son del 8.9%, 8.7%, 7.5% y 7.2% (Secop I, 2017), respectivamente. Según estas cifras, por lo menos el 5.3% de los procesos bajos modalidad de concurso de méritos, selección abreviada y contratación de mínima cuantía presentan terminación anormal después de convocado tanto en el Sector G como en el Sector F. Las cifras señaladas anteriormente demuestran la necesidad de mejorar los controles previos a la apertura de los procesos en cualquiera de las modalidades velando por que los proponentes cumplan con todos los requisitos jurídicos habilitantes y puntuables, así como también garantizando que el ente contratante tenga la disponibilidad presupuestal y los estudios definitivos que soporten el producto, bien o servicio que se va a contratar. Surgen varias preguntas por resolver como, por ejemplo: ¿deberían sancionarse (vetarse)

a las empresas que participan sin el cumplimiento de requisitos? ¿Cuál debería ser el mecanismo de control que pudiera emplear el ente contratante para verificar el cumplimiento de requisitos jurídicos de los oferentes para la consecuente participación en cada proceso contractual?, ¿cuánto le cuesta al país la preparación de estas convocatorias y, más aún, la dilación en el inicio de las obras?

Cuando se hace referencia a una supervisión periódica, se plantea la necesidad de realizar una vigilancia permanente a las entidades que hayan participado en procesos de contratación estatal o que tengan un fuerte potencial en este ámbito debido a su experiencia laboral. Se plantea entonces, la necesidad de proveer un portal electrónico en donde los contratistas de manera permanente incluyeran la información actualizada de su empresa en aspectos como experiencia, resultados económicos y financieros y condiciones organizacionales. De esta forma, al momento de abrirse una convocatoria, el sistema o herramienta digital le informará al proponente interesado en participar si puede presentarse solo o si debería hacerlo bajo otro esquema de asociatividad.

Esta herramienta digital sería el soporte para la gestión de procesos contractuales por parte de la Administración Pública, que, aunque cuenta con el Estatuto General de Contratación, ve afectada su efectividad en razón de que son frecuentes las irregularidades en dicha gestión con la repercusión del no cumplimiento del objeto contractual convocado,

Tabla 5. Comportamiento de las modalidades de contratación estatal, sector G

Estado #procesos	Concurso de méritos	Selección abreviada	Contratación directa	Otros procesos	Contratación mínima cuantía
Borrador	41	261	0	1	0
Convocado	111	825	999	574	4.020
Adjudicado	222	1.760	0	2	0
Celebrado	848	3.192	18.782	4.141	7.473
Liquidado	318	2.380	8.129	1.620	5.026
Terminado sin liquidar	1	14	198	51	38
Descartado	87	320	0	3	0
Terminado Anormalmente después de Convocado	152	724	41	38	933
Totales	1.780	9.476	28.149	6.430	17.490

Fuente: Secop I (2017), <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

bien sea por acción o por omisión (Balcázar, 2012). Según esto, esta herramienta debería contener por ejemplo información relacionada con la identificación de la necesidad en virtud de la cual se señala la pertinencia del producto, bien o servicio, la evidencia de la reserva de la disponibilidad presupuestal, los requisitos mínimos de calidad que deberían tener los proponentes, por señalar algunos aspectos relevantes para la contratación (tabla 6).

La manera más rápida de generar esta herramienta es mejorar la funcionalidad del Secop hacia un sistema de información en el que las empresas deberían subir la información, de manera periódica, penalizando su posibilidad de participación en los procesos contractuales si no lo hacen. Además, el Secop se convertiría en un instrumento útil para que los ciudadanos realicen la veeduría de los proyectos en los que el Estado ha destinado fondos. Con estas mejoras, el sistema de información de Secop cumpliría un papel más allá de su naturaleza de repositorio de información (López, 2011) y sería una herramienta de control para los entes gubernamentales.

Como se observa, la supervisión que se plantea debe estar enmarcada dentro de una planeación administrativa que logre integrar todas las partes

de un proyecto para su efectiva realización. La planeación no es solamente saber en cuántos días debe ejecutarse una obra, es saber formular los pliegos de condiciones, establecer el cronograma, considerar los factores que garantizan su ejecución y así entregar a los proponentes la documentación necesaria para trabajar de manera eficaz. De esta forma, se produce una ruta de navegación antes de empezar cualquier obra pública (Aponte, 2014).

CONCLUSIONES

El estudio reveló que, según información encontrada en el portal del Servicio Electrónico de Contratación (Secop I), durante el periodo comprendido entre el 2013 y 2016, en los procesos de licitación pública del Sector G Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías para la región del Valle del Cauca se presentó un porcentaje significativo de contratos que no continuaron después de convocados por razones que abarcaron aspectos técnicos, financieros y de orden jurídico, tales como incumplimiento con el registro único de proponentes (RUP), falta de garantía de seriedad en la oferta, falta de certificado de existencia y representación expedida por la Cámara de Comercio, falta de carta de conformación de consorcio o uniones temporales y falta de autorización

Tabla 6. Comportamiento de la contratación estatal en el Sector F Servicios de Edificación, construcción de instalaciones y mantenimiento

Estado # Procesos	Licitación	Concurso de méritos	Selección abreviada	Contratación directa	Otros procesos	Contratación mínima cuantía
Borrador	973	87	1.658	554	3	0
Expresión de interés	0	66	0	0	22	0
Lista corta	0	44	0	0	0	0
Convocado	2.403	295	4.976	2.553	3.336	22.402
Adjudicado	6.117	836	12.468	2.713	5	1
Celebrado	13.523	1.701	20.558	28.899	29.091	59.865
Liquidado	7.330	912	19.208	20.272	12.112	41.118
Terminado sin liquidar	64	11	114	378	1176	676
Invitación cerrada	0	0	1	0	148	0
Descartado	2.110	290	2.634	684	13	0
Terminado Anormalmente después de convocado	2.516	404	5.986	1039	114	10.009
Totales	35.036	4.646	67.603	57.092	46.020	134.071

Fuente: Secop I (2017), <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

de Cámara de Comercio para conformar consorcios o uniones temporales. Así mismo, en este sector se encontró también que en otras modalidades de contratación ocurrió la terminación anormal después de convocados algunos procesos, con una incidencia de ocurrencia del 8.5%, 7.6% y 5.3% para Concurso de Méritos, Selección Abreviada y Contratación Mínima Cuantía, respectivamente.

Así mismo, la discusión de los hallazgos en los procesos de licitación pública revisados llevó a explorar otros sectores de contratación en donde también se encontraron cifras altas de procesos suspendidos después de convocados. Evidencia de esto es el comportamiento encontrado en el Sector F Servicios de Edificación, construcción de instalaciones y mantenimiento, en donde la terminación anormal ha ocurrido en el 8.9%, 8.7%, 7.5% y 7.2% de los procesos bajo las modalidades de Selección abreviada, Concurso de Méritos, Contratación por mínima cuantía y Licitación Pública, respectivamente.

Se evidencia entonces la necesidad de llevar a cabo la supervisión de los procesos contractuales

desde la concepción del proyecto hasta la materialización del producto, bien o servicio que se está ofreciendo. Lamentablemente, aunque la figura en materia contractual existe, muchas veces se omiten detalles administrativos y técnicos relevantes para que un proceso contractual concluya satisfactoriamente.

Para la administración pública, resulta beneficioso que se desarrolle o implemente un sistema de información en el que se brinde información a los proponentes de los requisitos mínimos que deben cumplir para participar en los distintos procesos. Así mismo, esta herramienta debería permitir que las empresas, de manera periódica, incluyeran información sobre indicadores financieros y organizacionales y sobre experiencia, de manera tal que ante cualquier proceso de contratación pudieran verificar el cumplimiento de los requisitos, previamente a la preparación de las propuestas. De ser posible, podría aprovecharse la herramienta del Servicio Electrónico de Contratación Secop con las mejoras requeridas para el caso.

REFERENCIAS

- Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 177-207. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>
- Balcázar, A. (2012). *La supervisión de los contratos estatales en las autoridades autónomas del nivel nacional de la administración pública*. Trabajo presentado para optar el título de magíster en Derecho Administrativo. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3820/BalcazarMoreno-Ana-2012.pdf?sequence=1>
- Boletín de Prensa Municipio de Palmira. (Enero de 2017). *Con la construcción del Coliseo Multipropósito de la I. E. Cárdenas de Mirriño la Alcaldía de Palmira reitera su apoyo a la Educación Pública*. Palmira, Colombia. Recuperado de <http://palmira.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/con-la-construccion-del-coliseo-multiproposito-de-la-i-e-cardenas-de-mirriniao-la-alcaldia-de-palmira-reitera-su-apoyo-a-la-educacion-publica>
- Carrillo, O. (2015). *Función de supervisión de la contratación estatal, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2733/1/FUNCI%C3%92N%20DE%20LA%20CONTRATACI%C3%92N%20ESTATAL.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de mayo de 2016). *Comunicado de Prensa. DNP lanza alerta por 144 proyectos críticos financiados con regalías*. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/Prensa/ComunicadosdePrensa/tabid/82/EntryId/809/DNP-lanza-alerta-por-144-proyectos-criticos-financiados-con-regalias.aspx>
- Díaz, L. (2012). *La eficacia de las supervisiones integrales en los contratos estatales para proteger la moralidad administrativa y evitar la corrupción*. Ensayo presentado para optar el título de Especialista en Contratación Estatal. Universidad de la Sabana, Instituto de Posgrados, Santa Fe de Bogotá. Recuperado de <http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3828/luis%20alberto%20diaz%20zagarra.pdf;sequence=1>
- Ley 80 de 1993. (28 de octubre de 1993). Diario Oficial n.º 41.094. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Leyes/Leyes%201993/ley_1993_080.pdf
- López, G. (9 de marzo de 2021). *Ideas compartidas. Soluciones para mitigar corrupción en la contratación Pública en Colombia*. Recuperado de <http://gonalopezgaviria.blospot.com.co/2011/03/soluciones-para-mitigar-corrupcion-en.html>
- El Tiempo, Sección Economía. (12 de marzo de 2016). *Más de \$1 billón de pesos están en riesgo por 83 obras inconclusas*. Economía. Recuperado el 5 de febrero de 2017, de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/obras-e-infraestructura-sin-terminar-en-colombia/16534744>
- Rivero, M. y Aguilar, A. (2009). Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). *Espacios Públicos*, 12(26), pp. 243-260.
- Servicio electrónico de Contratación Pública Secop I. (27 de febrero de 2017). Servicio Electrónico de Contratación Pública. Recuperado de <https://colombiacompra.gov.co/secop/consulte-en-el-secop-i>
- Secop I (a). Sistema Electrónico de Contratación Pública, "Proceso Número MP-LP-SM- OP-022-2014", Palmira, 2014.

- <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-121847>
- Secop I (b). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número MP-SEM-LP-019-2015," 2015, Palmira, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-150978>
- Secop I (c). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número IP-DT-VAL-005-2013," 2013, Calima, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-91731>
- Secop I (d). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número SIV-LP-13-07", 2013, Buenaventura, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-93996>
- Secop I (e). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número 002-2016", 2016, Sevilla, <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>
- Secop I (f). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número LP-SOP-025- 2016", 2016, Buga, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-162050>
- Secop I (g). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número SIV-LP-13-05", 2013, Buenaventura, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-93945>
- Secop I (h). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número MV-OBRA-02- 2013," 2013, Vijes, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-1-90653>
- Secop I (i). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número 002 de 2013," 2013, Sevilla, <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>
- Secop I (j). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número MP-LP-SM-OP-09-2014," 2014, Palmira, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-119104>
- Secop I (k). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número VA 001-2015," 2015., Calima, Darién, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-131952>
- Secop I (l). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número 001-16", 2016, Ginebra, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-160057>
- Secop I (m). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número 001-16 Acta de cierre", 2016, Ginebra, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-160057>
- Secop I (n). Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I), "Proceso Número 001-16 estudios previos", 2016, Ginebra, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-160057>
- Serrano, M., Pérez, D., Zambrano, N. y Jaramillo, M. (2016). Veeduría de los proyectos de infraestructura pública: una responsabilidad de todo ciudadano. *Revista Educación y Humanismo*, 18-31. doi: <http://dx.doi.org/10.17081/edu-hum.18.31.1380>
- Subsecretaría de Planificación de Desarrollo. (2006). *Manual de Procesos y Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos del Departamento del Valle del Cauca*.
- Transconsult. (Octubre de 2013). *Formulación y adopción del plan de movilidad para el Municipio de Palmira*. Palmira, Colombia. Recuperado de <http://www.palmira.gov.co/attachments/article/869/2.%20Informe%20de%20Diagnostico.pdf>

