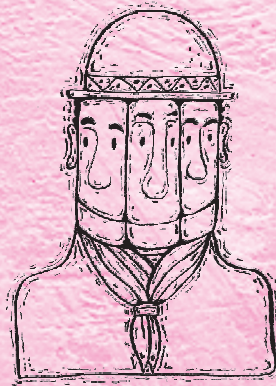




**Plan Nacional de Formación**  
SERIE DOCUMENTOS DE CONSULTA



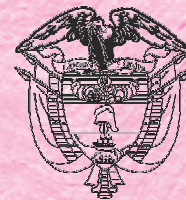
# Control social a la contratación estatal

Momento de Fundamentación

## Módulo 3

### Entidades Participantes

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA  
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
VEEDURÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ  
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS



Libertad y Orden  
República de Colombia



Plan Nacional de Formación  
para el Control Social a la  
Gestión Pública

---

SERIE DOCUMENTOS DE CONSULTA  
**CONTROL SOCIAL  
A LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

Edición, 2003, Bogotá, Colombia  
Financiada por Ministerio del Interior y de Justicia,  
Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal  
Unión Europea, Escuela Superior de Administración Pública.  
Edición, 2006, Bogotá Colombia  
Financiada por:  
Defensoría del Pueblo, 1500 ejemplares  
Ministerio del Interior y de Justicia, 5000 ejemplares

---

ENTIDAD RESPONSABLE DEL MÓDULO  
**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

JULIO CÉSAR TURBAY QUINTERO  
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ROBERTO HOYOS BOTERO  
VICECONTRALOR

ESTEBAN JOSÉ CUELLO CAMPO  
CONTRALOR DELEGADO PARA  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
CARLOS ARTURO MORA GARCÍA  
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y  
DESARROLLO DEL CONTROL CIUDADANO

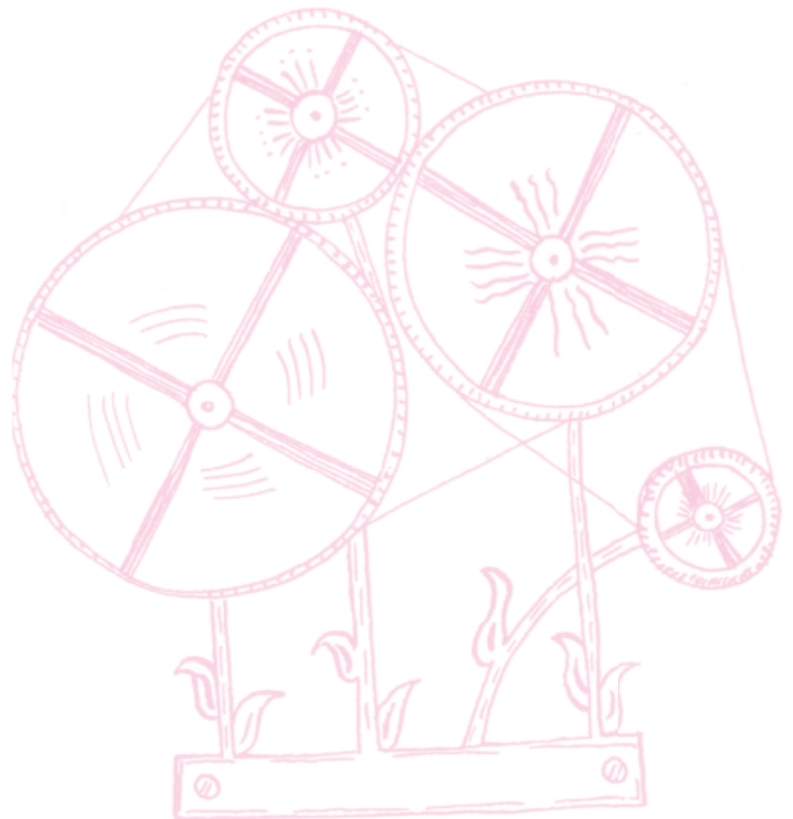
INVESTIGACIÓN Y TEXTOS  
REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN  
2006

VERÓNICA CARO DE BERNAL  
JAVIER BARRIGA

REVISIÓN GENERAL

COMITÉ ACADÉMICO DEL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN  
PARA EL CONTROL SOCIAL

ISBN Módulo: 9353-60-6





Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

# Control Social a la Contratación Estatal

Momento de Fundamentación

Módulo 3



## HACIA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LO PÚBLICO

La serie *Documentos de Consulta* del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido diseñada como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Es grato presentar una segunda edición actualizada, esta vez con módulos adicionales a los publicados en el 2003, y con el compromiso de incorporar nuevos temas. Así la serie reúne módulos de formación que desarrollan fundamentos éticos, legales, históricos y prácticos para un buen ejercicio ciudadano del control social.



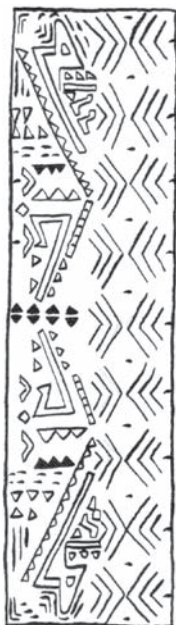
La propuesta curricular de estos módulos ha sido concebida para ser implementada en los momentos de *sensibilización, fundamentación, focalización y acompañamiento*. El de *sensibilización* es el espacio para promover la reflexión sobre civismo, democracia y del sentido de lo público; el de *fundamentación*, permite contextualizar las acciones de control social; el de *focalización* se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros; y el de *acompañamiento*, busca promover acciones de apoyo que dinamicen el control social.

El Plan de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a los ciudadanos y ciudadanas del país, a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control a la gestión de las entidades del Estado, y a los funcionarios responsables de dicha gestión pública. Se espera con la formación y capacitación lograr que el ejercicio del control por parte de los ciudadanos confluya y enriquezca la tarea de los organismos de control, y fortalezca la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la democracia.

En la formulación del Plan de Formación se partió de un objetivo central: *lo público en nuestro país requiere de un proceso histórico de construcción colectiva*. De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Es claro que dicho control contribuye a hacer realidad un fundamento de la democracia contemporánea: *el Estado requiere que el poder sea público, que se ejerza a los ojos de todos*.

Los contenidos de esta serie, preparados por un grupo de estudiosos de cada uno de los temas desde diversas entidades, son un esfuerzo por presentar de manera sencilla, pero sistemática, el conjunto de herramientas con las que contamos los colombianos para el ejercicio cualificado del control ciudadano a la gestión pública.

El siglo XXI exige nuestro compromiso profundo con un país en el que la transparencia y la participación ciudadana son indispensables. Esperamos que este módulo le aporte a cada lector y lectora nuevos elementos y nuevos significados en este compromiso.





Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

# Control Social a la Contratación Estatal

## Módulo 3

### CAPÍTULO I

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

5

### CAPÍTULO II

PRINCIPALES CONTROLES A LA  
CONTRATACIÓN ESTATAL

27

### CAPÍTULO III

HERRAMIENTAS PARA LA  
TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN

37

## DEFENDAMOS LOS RECURSOS PÚBLICOS

---



Con esta publicación, la Contraloría General de la República entrega a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, herramientas para el ejercicio del control ciudadano a los procesos de contratación estatal. Este instrumento se constituye en elemento fundamental para garantizar el buen uso y manejo de los recursos públicos y para lograr un mayor acercamiento entre la ciudadanía y el Estado, de modo que se pueda garantizar que las instituciones públicas asuman con mayor compromiso la ejecución de las políticas y programas sectoriales en el marco una gestión eficiente y transparente frente a las demandas ciudadanas.

El presente documento es parte del módulo de Contratación Administrativa para el Control Fiscal que está a su disposición en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.



## CAPÍTULO I.

# La **Contratación** **Pública**

1.	Entidades sujetas a la Ley de Contratación Pública	6
2.	Principios de la contratación estatal	7
3.	Requisitos de la contratación	14
5.	Criterios de selección del contratista	15
6.	El contrato estatal	18
7.	Clases de contratos estatales	22



La Contratación en las Entidades del Estado se rige fundamentalmente por las normas de la Ley 80 de 1993, y sus decretos reglamentarios, en especial, el decreto 2170 de septiembre de 2002 y las normas generales del derecho administrativo. En los aspectos que no estén expresamente reglamentados, se rige por las normas civiles y comerciales contractuales.

## 1. Entidades sujetas a la Ley de contratación pública

Se consideran entidades estatales, sujetas de control a la contratación estatal todas las dependencias del Estado a las que la ley les otorgue capacidad para celebrar contratos. También son sujetas de control, las entidades en las que el Estado tiene participación accionaria mayoritaria, es decir, superior al cincuenta por ciento (50%).

### A nivel nacional

- \* La Nación
- \* Los Ministerios y Departamentos Administrativos
- \* Las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especializadas

### Entidades descentralizadas indirectas

- \* La Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
- \* Asociaciones entre ellas o con particulares, tales como sociedades entre entidades públicas, asociaciones y fundaciones de capital público.

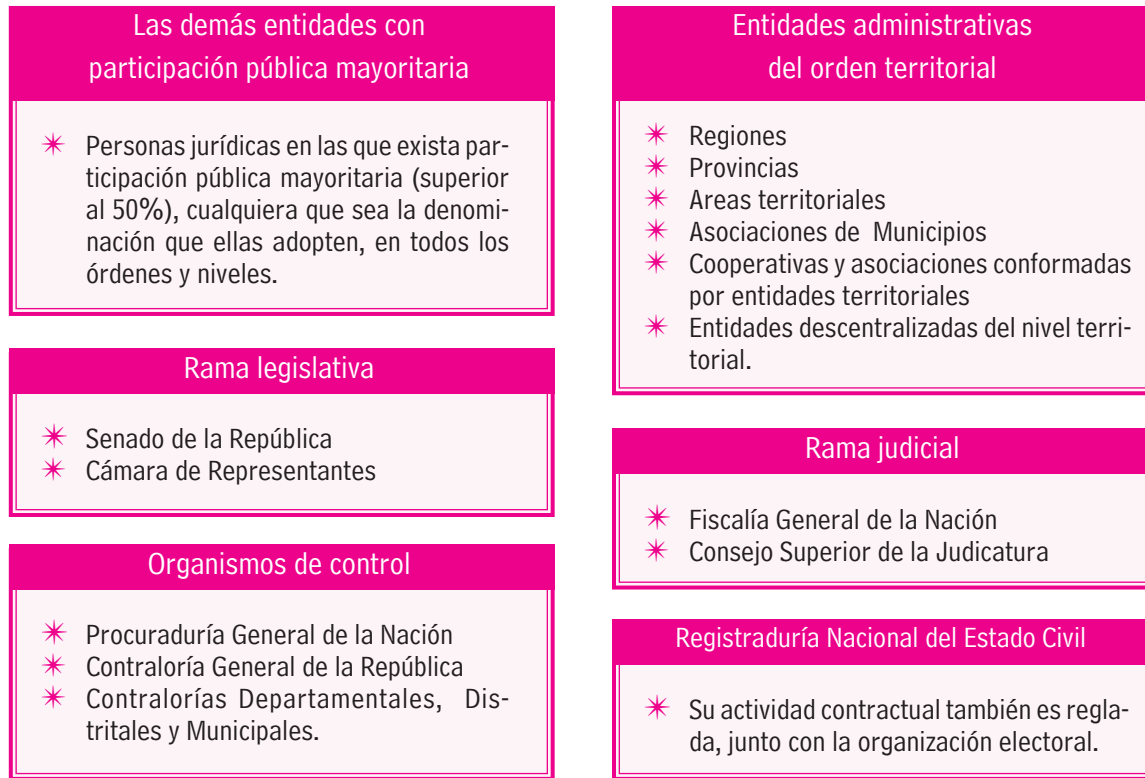
### Entidades descentralizadas a nivel nacional

- \* Establecimientos Públicos
- \* Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tiene una participación superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social.

### Entidades territoriales

- \* Departamentos
- \* Municipios
- \* Distrito Capital de Bogotá,
- \* Distritos Especiales y Territorios Indígenas.





## 2. Principios de la contratación estatal

Los principios de la contratación administrativa pueden clasificarse en cinco grupos:



## PRINCIPIOS ESPECÍFICOS

**Transparencia**

**Economía**

**Responsabilidad**

### **Transparencia**

Es propio de los actos estatales. Se refiere a la etapa de formación del contrato, y dice de la igualdad de oportunidades que deben concederse a quienes participan en la selección del contratista y de la escogencia de la oferta más favorable para la administración. (selección objetiva: artículo 29, Ley 80 de 1993, artículos 4 y 5 del decreto 2170)

Este principio responde a la necesidad de expresar el anhelo de lograr una contratación pública libre de presiones políticas, económicas o familiares.

El incumplimiento del principio de transparencia vicia el procedimiento contractual en forma absoluta y permite demandar **la nulidad**.

**Selección objetiva:** en iguales condiciones de calidad, el mejor precio ofertado.

#### Expresiones del principio de transparencia

- \* Se adopta como norma general de la contratación la escogencia de contratistas mediante licitaciones y concurso público. La excepción es la contratación directa.
- \* Los ciudadanos podrán examinar los expedientes y las actuaciones de las autoridades, los cuales serán públicos.
- \* La ciudadanía podrá consultar en forma gratuita en las páginas web de las entidades, o en los lugares que ellas dispongan para el efecto, los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia y presentar sus observaciones a los mismos (artículos 1 y 2, Decreto 2170 de 2002).
- \* Se podrá solicitar que la adjudicación se haga en audiencias públicas.
- \* La administración garantizará claridad en los proceso pre y contractual.
- \* Los pliegos de condiciones deberán ser claros en cuanto a requisitos, costos, calidad y características del servicio.
- \* los actos administrativos que soportan la realización de un contrato deben estar suficientemente motivados.





\* **Garantías** para amparar los riesgos de la contratación

- a. Manejo del anticipo o pago anticipado
- b. Estabilidad de obra
- c. Garantía de pago de prestaciones laborales: los supervisores o interventores deben verificar que los trabajadores del contratista están afiliados al Sistema de seguridad Social. ( Capítulo V, art.27. Decreto 2170 de 2002)
- d. Cumplimiento del contrato
- e. Calidad del bien o servicio
- f. Correcto funcionamiento de los equipos



\* **Silencio Administrativo Positivo**

La administración tiene la obligación de responder al contratista en el término de tres meses las solicitudes que éste presente en el curso de la ejecución del contrato. No aplica para solicitudes de pagos o cobros.

Se encuentra en los artículos 41 del Código Contencioso Administrativo y 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993.

\* **Sinalagma contractual:** se refiere a la igualdad o equilibrio entre derechos y obligaciones del contratista, surgidos en el momento de proponer o contratar.

Implica que la Administración está obligada a reconocer:

1. Lo realizado en caso de nulidad del contrato.
2. El mayor valor en el caso de imprevisión.
3. Mayor valor por modificación unilateral.
4. El mayor valor por hecho general del Estado.

Síntesis de las Expresiones  
del Principio de Economía

- \* Forma del proceso
- \* Garantía de seriedad del Estado
- \* Buena fé del Estado
- \* Unificación de garantías
- \* Silencio Administrativo Positivo
- \* Sinalagma contractual



### Expresiones del principio no contempladas por el Estatuto Contractual



Deben ser tenidas en cuenta para el proceso de contratación.

- a. **Minimizar costos** y aumentar la cobertura de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- b. **Solvencia:** moral, económica y liquidez del contratista.
- c. **Precio:** aquellos que presenten las condiciones del mercado, o los precios administrativos.
- d. **Lesión enorme:** teoría del derecho administrativo sobre las lesiones de contratistas, y debe decidirse tal como en los casos que lo admite el derecho privado.
- e. **Revisión de precios:** igual a los contratos particulares.

**Solvencia moral,** en contratación, se refiere a:

- \* Cumplimiento de contratos anteriores.
- \* Inscripción en el SICE y en el Registro Único de Proponentes.
- \* No haber recibido sanciones ni haber tenido declaratorias de caducidad en contratos anteriores.

**Solvencia económica:** se refiere a que el contratista tenga la infraestructura suficiente, representada en capital, maquinaria, sede, y que además esté inscrito en el Registro Único de Proponentes.



### ✿ Principio de Responsabilidad

Es el vínculo ético del contrato. El imperativo de solución a obligaciones acordadas entre las personas, y la guía de conducta de los funcionarios, contratistas, contratantes, así como de los interventores. Tiene carácter civil, penal, disciplinario y fiscal.

El Estatuto asigna la responsabilidad a la persona que toma la decisión de contratar. Desde el punto de vista del sujeto que debe responder se clasifica:

- \* **Responsabilidad del Estado:** desarrollada en el cumplimiento de los principios de la contratación.
- \* **Responsabilidad del servidor público:** artículo 2° de la Ley 80 de 1993, artículo 123 de la Constitución Nacional, Ley 734 de 2002.

- \* **Responsabilidad del interventor:** artículo 53 de la ley 734. Igual al servidor público, artículo 32 ord. 2, Ley 80 de 1993
- \* **Responsabilidad de particulares:**
  - a. **Disciplinaria:** es excepcional.
  - b. **Fiscal:** no aplica pues no administra bienes públicos, a menos que sea por: encargo fiduciario, o anticipo (que es para la ejecución del contrato)
  - c. **Patrimonial:** frente a terceros, extraños a la administración pública, numerales 7 y 8 del artículo 26 ley 80 de 1993.

### Principios sobre las Normas que Regulan la Conducta de los Funcionarios Públicos



Dichos principios se refieren a la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos por acciones u omisiones. En caso de mala conducta, los funcionarios responsables deberán indemnizar por los daños causados.

### Principios sobre Interpretación de los Contratos

La facultad excepcional de *interpretación* de los contratos deviene del artículo 14 ordinal 2° de la ley 80. Los contratos se interpretan teniendo en cuenta:

- a. Cumplimiento de los fines estatales.
- b. Eficiente prestación del Servicio.
- c. Efectividad de los intereses de los ciudadanos y vigencia de interés público.

Hay lugar a *interpretación* en todos los casos en los que se supone una *controversia* en torno al clausulado de un contrato (varias interpretaciones). Es diferente a *oscuridad*, que no permite ninguna interpretación. Hay *duda* cuando aparentemente es clara, pero examinados los hechos hay confusión. La interpretación puede ser:

- \* **Legal:** la ley trae la norma escrita y la interpretación será lo que la norma diga.
- \* **Privilegiada:** facultad excepcional del Estado. Es decir, el Estado dice cómo se interpreta.
- \* **Judicial:** según el Código Civil, el juez debe interpretar *según la intención de las partes, acorde con lo legal, acorde con el sentido natural de la cláusula, o según su sana crítica.*

## Principios del Derecho en General



Se aplican en contratación, tanto los generales del derecho como los de la contratación civil y comercial. Son las reglas primarias sobre las cuales se fundamentan los contratos:

### a. Generales:

- \* Buena fé de las partes
- \* Enriquecimiento sin causa: ninguna de las partes podrá enriquecerse por no entregar el trabajo, o por no pagar. (código de comercio, Art. 831)
- \* Error común: el contrato genera obligaciones para las dos partes. Si hay errores compartidos ambas partes asumen.
- \* Abuso del derecho: conductas tales como el fraude.

### b. Principios de los contratos:

- \* Autonomía de la voluntad: es la libertad contractual para celebrar contratos o no, escoger el mejor contratista, establecer contenidos contractuales.
- \* Consensualidad: se refiere al consentimiento entre las dos partes. Es la manifestación de la voluntad para acordar los elementos del contrato.



## Principios del Derecho Administrativo

**Principio de Legalidad:** los particulares pueden hacer todo aquello que no les está prohibido. El Estado solo está facultado para hacer lo que le está expresamente permitido.

**Primacía del Interés Público:** el interés común prima sobre el individual. Los derechos fundamentales priman sobre el Interés Común. Todos los principios son importantes pero la guía mayor de toda la actividad será el artículo tercero de la ley 80., referido a los *Fines de la Contratación que señala que los contratos buscan alcanzar los objetivos del Estado: asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, el conocimiento, la libertad, la paz, la democracia, la participación y el estado de bienestar.*



## 3. Requisitos de la contratación

### 1. PREPARATORIOS

Exigencias previas que conducen al contrato.

- \* Autorización legal: permiso o licencia que le da un organismo estatal a su representante legal para contratar puede ser: permanente, para menores cuantías y especiales para casos de mayores cuantías.
- \* Capacidad jurídica: aptitud para desarrollar una actividad.

### 2. FORMAS DE PARTICIPACIÓN

- \* Simple: cuando participa una sola persona natural o jurídica.
- \* Consorcio o unión temporal : son sociedades de hecho que se establecen de manera temporal para suplir la ausencia de dinero y trabajar para una misma causa. Implican responsabilidad, cumplimiento, solidaridad.

El consorcio tiene responsabilidades ilimitadas y responden todos los socios. La unión temporal tiene responsabilidad limitada y los socios responden sólo hasta el porcentaje acordado entre ellos.

### 3. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

Son las mismas que se aplican para la normatividad general y se encuentran en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil<sup>1</sup> y en el artículo 8 de la Ley 80.



## 4. Criterios de selección del contratista

1. Licitación o Concurso Público.
2. Adjudicación Directa (excepción).

### LICITACIÓN PÚBLICA

#### 1. Exigencias Previas:

- \* Que exista la necesidad
- \* Que se haga la autorización legal
- \* Que se tengan los estudios, precios, planes, diseños.
- \* Que exista la Disponibilidad Presupuestal
- \* Publicación de Avisos informativos: las entidades están obligadas a publicar los pliegos de condiciones y términos de referencia a través de los medios electrónicos o en su defecto, en el lugar determinado por la entidad, y divulgado en un aviso en un diario de amplia circulación. La publicación se mantendrá hasta la suscripción del contrato. Habrá comunicación interactiva entre oferentes y entidades estatales.

Para cada proceso de contratación debe haber dirección de correo electrónico y página de consulta y aclaraciones.

No hay restricciones de ninguna clase, ni claves que restrinjan el acceso al ciudadano a la información sobre pliegos y términos de referencia. Decreto 2170 del 2002

#### 2. Desarrollo:

- \* **Resolución de apertura:** es un acto de trámite muy importante. Señala el término de la licitación. Es un acto administrativo que profiere el Representante Legal de la Entidad. En los considerandos se deben incluir las exigencias previas. Por ser un acto de trámite no tiene recursos. Se puede demandar en acción de nulidad.
- \* **Audiencia aclaratoria:** a los tres días de haberse retirado el pliego, después de la apertura, los oferentes pueden solicitar una audiencia para objetar o solicitar aclaraciones sobre el pliego de condiciones. También se puede hacer en cualquier tiempo. Las audiencias se pueden realizar a través de medios electrónicos, Todos los cambios deben hacerse mediante ADENDOS (Sentencia Agosto 22/96 - Alcance de los Adendos).



 Modificado por el Decreto 2282 de 1989.

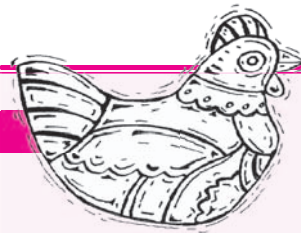
- \* **Entrega de pliegos:** se entregan al funcionario en sobre cerrado, para el correspondiente registro y luego se dejan en la urna, que generalmente es triclave.
- \* **Cierre:** es la segunda audiencia. Pueden asistir todos los oferentes. Se abre la urna, se sacan los sobres, se leen y se consigna en un acta.
- \* **Nombramiento de Comisiones:** la entidad contratante debe nombrar comisiones jurídica, técnica y financiera para realizar los estudios respectivos a los proponentes.
- \* **Tercera audiencia:** es la de objeciones y observaciones. Cada comisión presenta su informe y lo deja en Secretaría por cinco días para que se presenten las objeciones por parte de los oferentes, con fundamento en hechos concretos.
- \* **Definición o culminación:** el proceso licitatorio culmina con la adjudicación o declaratoria de desierta.

*Adjudicación:* Se llega a ella porque los factores de ponderación determinan que sí hubo una propuesta que cumplió a cabalidad con los requisitos. La Resolución de Adjudicación se motiva, y se constituye en un acto definitivo. No admite recursos. De manera que quienes estén inconformes sólo pueden acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La adjudicación se hace generalmente en Audiencia Pública.

*Declaratoria de Desierta:* es la descalificación del proceso. Se deben expresar los motivos de declaratoria de desierta. Se presenta cuando ninguna propuesta se ajusta al pliego.

### Adendo

Es el sistema mediante el cual la administración puede explicar, aclarar, modificar los pliegos de condiciones integrando con éstos una totalidad. Tienen el mismo valor del pliego de condiciones, para los oferentes. La resolución de apertura aprueba los pliegos de condiciones para la Licitación.



## ✿ CONTRATACIÓN DIRECTA

Es el criterio de selección excepcional. Se da únicamente para aquellos casos que consagra la ley en el numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80/93, desarrollado por el Decreto 855 de 1994, modificado por el Decreto 2170 de 2002. Se deben tener en cuenta los principios de transparencia y selección objetiva.

### ✿ Requisitos

El principal es que su celebración esté permitida por la ley, toda vez que no es la forma general de contratación de la Administración.

De conformidad con el decreto 2170 /02, son:

Los requisitos que deben tener como mínimo los pliegos de condiciones o términos de referencia, son:

1. Objeto del contrato
2. Características técnicas de los bienes, obras o servicios requeridos por la entidad
3. Presupuesto oficial
4. Factores de escogencia de la oferta, ponderación matemática precisa, concreta y detallada de los mismos
5. Criterios de desempate
6. Requisitos o documentos necesarios para la comparación de las ofertas, referidos a la futura contratación
7. Fecha y hora límite de presentación de las ofertas
8. Termino para evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato-
9. Plazo y forma de pago del contrato.



De acuerdo con las cuantías, el decreto 2170/02 establece requisitos específicos para contratación directa, los cuales se encuentran en el capítulo III de los artículos 10 al 20. El párrafo del artículo 14 fue derogado por el Decreto 866 de 2003, y el artículo 15 fue derogado por el Decreto 1896 de 2004.



## 5. El contrato estatal

Se entiende por contrato estatal los actos jurídicos generadores de derechos y obligaciones que celebren las entidades públicas con capacidad para contratar.

### Forma del contrato



Todo contrato debe tener:

1. **Cuerpo o preámbulo del contrato**
2. **Título:** se encuentra en el inicio del texto contractual. Es el que introduce el tema objeto del mismo. Hace alusión a las partes que intervienen en el contrato y de manera genérica lo que se pretende. Incluye también la identificación del número, el nombre y la clase de contrato.
3. **Partes que intervienen en el contrato**
4. **Capacidad jurídica del contratista**
5. **Cláusulas:**
  - \* Comunes
  - \* Obligatorias
  - \* Exorbitantes o excepcionales
6. **Caducidad**
7. **Reversión**
8. **Multa**

### CLÁUSULAS

#### Comunes

- \* **Objeto:** es el negocio jurídico en sí mismo. Hace referencia a lo que se compromete el contratista, ya sea a entregar determinada cantidad de elementos, o a prestar un determinado servicio. Debe ser muy completo, y deberá estar orientado a satisfacer una necesidad sentida de la comunidad o de la administración.
- \* **Precio- valor:** es lo que el contratista recibirá como contraprestación por el servicio prestado, generalmente es en dinero. No se puede descartar que parte del precio sea en especie, evento en el cual, este no deberá supe-

rar el 50%, con el fin de no ser considerado como permuta, que también puede darse.

\* **Forma de pago:** por regla general es negociable. Se acostumbra a hacer entrega de un porcentaje del valor del contrato a título de anticipo, el cual debe ser cubierto en su totalidad por una póliza, con el propósito de garantizar que se le dé una correcta inversión; se pueden cancelar los saldos pendientes, conforme al avance de la obra, con la entrega de elementos, conforme a los informes que entregue el interventor. Existen diferentes modalidades:

*a. Anticipo:* Es de máximo el 50% del valor del contrato. "El anticipo es un avance, es un préstamo que la entidad estatal concede al contratista para la adecuada ejecución del objeto del contrato. Se debe prever la forma como el contratista lo amortizará. Los dineros entregados en calidad de anticipo continúan siendo públicos hasta su inversión final".\*

*b. Pago anticipado:* "El pago anticipado es uno de los modos de extinguir las obligaciones. Por esta razón, cuando a un contratista se le entregan sumas de dinero en esta calidad, ingresa a su patrimonio y éste puede invertirlo o disponer libremente del mismo, sin que esté obligado a amortizarlo".\*

*c. Precios unitarios:* se refiere a pagos por obra entregada y servicios prestados.

\* **Domicilio:** lugar en donde se va a ejecutar el contrato

\* **Plazo:** tiempo de ejecución del contrato.

\* **Vigencia:** es el tiempo de ejecución del contrato y cuatro meses más.

\* **Derechos y deberes:** a qué se comprometen el contratista y el contratante y qué recibe cada parte al ejecutar.

\* **Liquidación:** es el procedimiento mediante el cual, una vez concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera se cumplieron las obligaciones de él derivadas con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución. Se realiza "... a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato..." Artículo 60 Ley 80 de 1993.

\* **Cuantía:** hay dos categorías: mayor cuantía y de menor cuantía, las mínimas operan en órdenes de servicio.

*Para determinar el procedimiento y regulación del proceso contractual, se define la cuantía. Esta es la que determina el proceso de selección. Si*



es de mayor cuantía, su selección será por medio de licitación o concurso público, y si es de menor cuantía podrá hacerse por el sistema de contratación directa.

*Para determinar si un contrato es o no de mayor cuantía se debe acudir al presupuesto de la Entidad, pues es esta la base para determinar el proceso contractual.*

\* **Autorización legal:** los representantes legales de las entidades públicas por norma general pueden celebrar contratos directamente. Sin embargo, para algunos casos especiales se requiere la autorización de la junta directiva de la entidad, o de los órganos corporativos. Hay casos en los que no se tienen en cuenta las cuantías, pero se requiere de autorización legal para celebrar un contrato, tal es el caso de compra y venta de inmuebles, de aeronaves y terrenos entre otros.

#### **Obligatorias**

\* **Cláusulas de sometimiento a las Leyes Nacionales.**

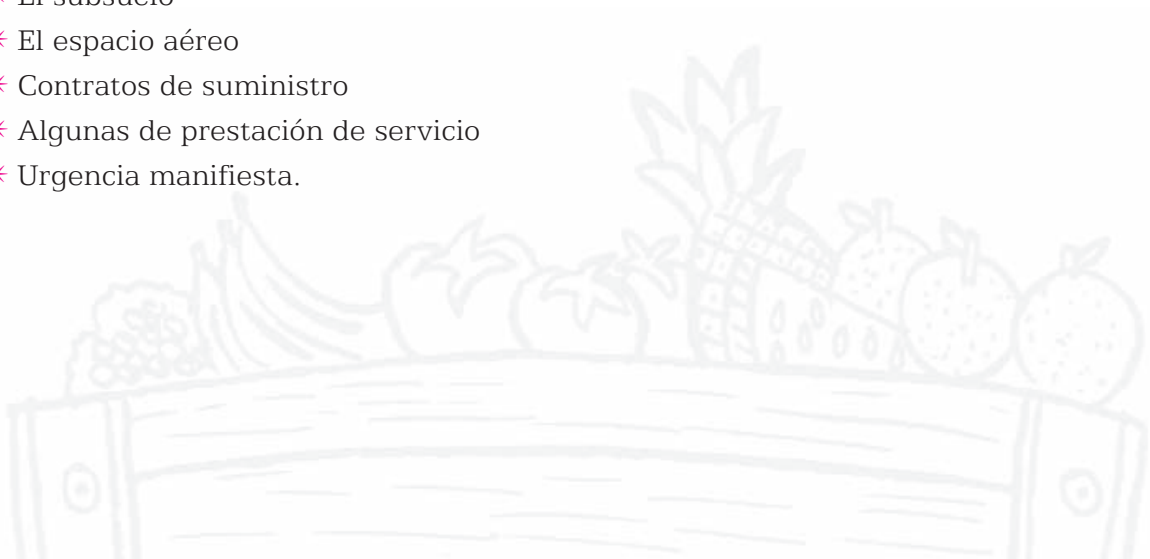
\* **Cláusulas de reversión:** una vez vencido el término de la concesión, los bienes destinados a la explotación, pasarán a la propiedad pública del contratante.

\* **Garantía de seriedad de la oferta.**

#### **Exorbitantes o excepcionales**

Son ajenas al derecho común. Se les conoce como estipulaciones contractuales que tienen por objeto conferir a la entidad pública contratante prerrogativas particulares, diferentes a las que normalmente se pactan en los contratos entre particulares. Las cláusulas exorbitantes, son: terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales, caducidad y reversión. Se aplican a actividades como:

- \* Los monopolios
- \* El subsuelo
- \* El espacio aéreo
- \* Contratos de suministro
- \* Algunas de prestación de servicio
- \* Urgencia manifiesta.



### Mecanismos para la modificación de un contrato



**Otro sí:** cuando hay errores accidentales, para modificación de fórmulas.

**Contratos adicionales:** para modificar el plazo, el objeto o el precio. En cuanto al objeto, se puede modificar pero sólo cuando hay necesidad de realizar obras complementarias. En cuanto al precio, este se puede variar, pero no se puede incrementar en más del 50%. En cuanto al plazo, si se otorga uno mayor, deben extenderse las garantías.

**Actas modificatorias:** se utiliza cuando se presentan mayores cantidades de obra y/o obras extras. Son obras imprevistas que se deben hacer para el cumplimiento del objeto del contrato, pueden pasar del 100%

Revisión a ajuste de precios: tiene la característica de indexación o actualización de precios.



### 🌸 CADUCIDAD

Es la facultad excepcional que tiene el Estado para terminar el contrato antes de su vencimiento por el incumplimiento de las obligaciones del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. Es considerada como una sanción que le impone la administración al contratista incumplido sin que de origen a indemnización alguna para el contratista.

En desarrollo de la declaratoria de caducidad, la Administración puede:

- \* Intervenir el contrato
- \* Terminar el contrato
- \* Adjudicar directamente
- \* Entregar a los garantes.

Los efectos jurídicos para el contratista son:

- \* Inhabilidad de cinco años
- \* Se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria
- \* Es un título ejecutivo
- \* Se debe informar a la Cámara de Comercio y los organismos de control.

### REVERSIÓN

Esta cláusula solamente tiene aplicación en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado. Tiene como objetivo el que una vez finalizado el contrato, los bienes y elementos utilizados durante la ejecución del contrato, pasarán a ser propiedad de la entidad contratante, sin ninguna contraprestación para el contratista.

### MULTA

Se presenta cuando el contratista incumple parcialmente una o más cláusulas del contrato. Para algunos tratadistas, no es considerada una sanción, sino más bien una enérgica llamada de atención, con el fin de que el contratista dé cabal cumplimiento a lo pactado.

## 6. Clases de contratos estatales

El contrato estatal es básicamente un acuerdo de voluntades, que respeta la autonomía de las partes, entre la administración y el contratista, dentro del cual cabe toda estipulación regida por el derecho civil, comercial o administrativo.

Por lo expuesto y de manera enunciativa, se presentan a continuación algunos tipos o clases de contratos, que presentan cierta particularidad y por lo general son a los que más acude la Administración.

### CONTRATO DE OBRA

Es el contrato administrativo por excelencia. Lo celebran las entidades para realizar cualquier trabajo material sobre bienes inmuebles, como construcción, mantenimiento, instalación, etc., sin importar la modalidad o pago.

### CONTRATO DE CONSULTORÍA

Son los que realizan las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, entre otros.

Existen tres modalidades:

- \* **Anteriores:** la realización de diseños, planos, pre y factibilidad, y proyectos de inversión.



- \* **Concomitantes:** coordinación, control e interventoría.
- \* **Posteriores:** supervisión.

\* **La interventoría:** tiene como finalidad la supervisión técnica y contable de los contratos de obra pública. Puede ser:

- \* **Oficiosa:** para contratos de menor cuantía.
- \* **Externa:** se hace por contrato. Es para contratos de mayor cuantía.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Se realiza con personas jurídicas y eventualmente con personas naturales para actividades del rol estatal. El contrato de prestación de servicios nunca será un contrato de trabajo. Ofrece diversas modalidades:

- \* Aseo –licitación–
- \* Celaduría –licitación–
- \* Mantenimiento –licitación–
- \* Transporte –licitación–
- \* Prestación de Servicios Profesionales –adjudicación directa–
- \* Ejecución Artística –adjudicación directa–
- \* Sistemas –concurso–
- \* Inventiones Científicas –concurso–



**CONTRATO DE COMPRAVENTA**

Es un acuerdo de voluntades en virtud del cual una persona natural o jurídica, privada o pública, transfiere la propiedad o el dominio de una cosa a otra, a cambio de un pago.

\* **Compra y venta de bienes muebles:** adquisición de bienes necesarios para el servicio (pupitres, computadores). Enajenación de bienes muebles que no sean necesarios. Características específicas:

\* **Compra bienes muebles:**

- \* Son duraderos.
- \* Su utilización es periódica.
- \* Son contratos de ejecución instantánea.
- \* Tienen precios fijos.
- \* Los precios giran en torno a la oferta y la demanda.
- \* Tienen una asignación programada en el presupuesto.

\* **Venta bienes muebles:**

- \* El Estado es sujeto activo de la relación negocial.

Horizontal lines for notes, starting from the bottom of the text area and extending to the right margin.

- \* Son bienes usados.
- \* Hay que desafectarlos, es decir, hay que darlos de baja.
- \* **Procedimientos para la venta de bienes muebles.** Hay tres procedimientos:
  - \* Pública subasta (Martillo del Banco Popular), por ejemplo, venta de vehículos usados.
  - \* Convocatoria con aviso en lugar visible de la entidad: bienes muebles de menos de 250 s.m.l.v.
  - \* Convocatoria con aviso en prensa: cuando los bienes muebles superan los 250 s.m.l.v.

## **CONTRATO DE SUMINISTRO**

Suministro es la adquisición permanente, periódica y continua de bienes que sean absolutamente indispensables para el servicio de la entidad, como por ejemplo, la gasolina, papelería, etc.

Características específicas:

- \* Son elementos fungibles, se consumen con el primer uso.
- \* Su utilización es continua y diaria.
- \* Son de tracto sucesivo.
- \* Admiten revisión de precios.
- \* Tienen precios intervenidos o libertad vigilada.
- \* En cuanto al presupuesto, tienen una asignación permanente y fija.
- \* **Procedimiento:**
  - \* Suministro y compra de bienes muebles el procedimiento es igual:
  - \* Si es de menor cuantía se hace mediante adjudicación directa por los seis procedimientos existentes.
  - \* Si es de mayor cuantía se hace por licitación.





## Urgencia manifiesta

Es un estado de excepción que se sustrae de la contratación ordinaria. Tiene carácter de transitoriedad; sirve para conjurar una situación de crisis. Se debe declarar la urgencia manifiesta debidamente motivada.

### Requisitos

Para declarar la urgencia manifiesta es requisito previo que existan situaciones que superen la voluntad del hombre, tales como los fenómenos telúricos, fuerza mayor, estados de excepción; todo lo que sea anormal e imprevisible que tienda a paralizar la entidad o el servicio que presta. Es por un tiempo determinado, el apenas justo y necesario para superar la crisis, pero se puede prorrogar. La financiación está dada por la ley.

### Procedimiento

Cuando se presente uno de los casos descritos, el representante legal deberá declarar la urgencia manifiesta mediante un acto administrativo debidamente motivado, en el cual queden claros y precisos los actos o hechos que se presentaron, que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

Con el objeto de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Una vez declarada la urgencia manifiesta, la Administración entrará a celebrar los contratos que la situación amerite, y es el único caso que consagra la ley, en el que se pueden realizar contratos verbales.

Inmediatamente después de celebrados los contratos, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos y demás documentos pertinentes, serán enviados a quien ejerza el control fiscal respectivo.

Este procedimiento tiene una segunda etapa de calificación administrativa y fiscal por parte de los entes de control fiscal respectivo; son estos los que asumen la fase de revisión y quienes deberán pronunciarse dentro de los dos meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.





## CAPÍTULO II.

# Principales **controles** a la **contratación** estatal

1.

Tipos de controles

28

2.

Guía de control ciudadano a la  
contratación pública

30

# 1. Tipos de controles



La filosofía de los controles es:

- \* El cumplimiento de la norma.
- \* El cumplimiento de los cometidos y fines del Estado.
- \* La buena calidad en la prestación del servicio público.
- \* La buena inversión de los dineros públicos.
- \* La participación ciudadana.

Existen seis tipos de controles:

1. **El Control Administrativo**, que lo realiza la propia institución del Estado, a través de sus oficinas de control interno.
2. **El Control Disciplinario**, que lo realiza el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las Personerías).
3. **El Control Jurisdiccional**, que lo realiza el Consejo de Estado, Tribunales y Fiscalía.
4. **El Control Fiscal**, que lo realizan las contralorías.
5. **El Control Político**, que lo realizan el Congreso de la República, las Asambleas, y los Concejos municipales y,
6. **El Control Ciudadano**, que lo realizan los ciudadanos directamente o a través de sus organizaciones sociales.

## CONTROL PURAMENTE ADMINISTRATIVO

Contemplado en el numeral 4, artículo 4º de la Ley 80 de 1993; este control se desarrolla con visitas periódicas de la Administración para determinar obras ejecutadas, calidad, servicios prestados, bienes que se suministran, verificar el cronograma del contrato, por lo menos cada seis meses, con base en lo cual se hacen las actas de visita. También se utilizan mecanismos como auditorías internas y control interno.

## ✿ CONTROL DISCIPLINARIO

Establecido en los artículos 62 y 63 de la Ley 80 de 1993. Se ejerce de dos formas:

- \* **A través del proceso** disciplinario (Ley 734 de 2002), que es por queja, informe, o de oficio. Es de carácter represivo y sancionatorio. Los sujetos pasivos son los inculpados por desconocimiento de los deberes y derechos. Tiene tres etapas: Preliminar: 6 meses para saber si hay mérito; apertura de la investigación: 9 a 12 meses si hay indicios; Cargos, se hacen cargos, descargos y se aplican sanciones.
- \* **Visita anunciada:** es preventiva, perceptiva, y se realiza simultánea con la ejecución del contrato. Los protagonistas son los terceros, porque, de acuerdo con la ley, la Procuraduría si monta una infraestructura, es netamente de oficio.

## ✿ CONTROL FISCAL

Enunciado en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, lo ejercen las contralorías. Tiene como misión la conservación del patrimonio del Estado. Se ejerce una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos, lo mismo que a los pagos efectuados. Una vez liquidado o terminado el contrato, se realiza control financiero, de gestión y de resultados, con fundamento en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

La Contraloría General de la República, mediante Directiva del 08 de junio de 1999, profirió el instructivo para el ejercicio del control fiscal a la contratación, en el cual consideró que el proceso contractual que realizan las entidades estatales se expresa a través de las actividades y operaciones conducentes a los estudios de prefactibilidad, factibilidad, y operatividad del proyecto, pliegos de condiciones o términos de referencia de la licitación o concurso, selección objetiva de los contratistas, perfeccionamiento y legalización de los contratos, su ejecución, terminación y liquidación. **Este proceso comprende básicamente tres etapas, precontractual, contractual y postcontractual, por tanto, al término de cada una de ellas se puede ejercer el control fiscal respectivo.**



## ✿ CONTROL JURISDICCIONAL

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 80 de 1993, la Fiscalía General de la Nación, de oficio o por denuncia, investigará las conductas que constituyan hechos punibles contra la actividad contractual o indebida celebración de contratos. Los actos posteriores, es decir, los actos de caducidad, terminación unilateral, se demandan en acción contractual con caducidad de dos años. Si no se hace la liquidación, la ley da cuatro meses de gracia, y a partir de allí se cuentan los dos años para solicitar la liquidación al juez.

## ✿ CONTROL POLÍTICO

**Este control es imprescindible en materia de contratos. Se realiza a través del Congreso de la República, de las Asambleas, de los Concejos Municipales y Distritales y**

las JAL. Se ejerce por medio de citaciones, debates, informes y la censura sobre la Administración.

## CONTROL CIUDADANO

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, los artículos 103, 270, 369 de la Constitución Política, los artículos 100 de la Ley 134 de 1994 y del 32 al 35 de la Ley 489 de 1998, capítulo II artículo 9 del decreto 2170 de 2002, y los artículos 1, 4, 6, 15, 16, 17, y 20 de la Ley 850 de 2003 mediante la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. La ciudadanía individualmente considerada o debidamente organizada en Veedurías Ciudadanas puede ejercer control social a la contratación pública, y denunciar ante los respectivos órganos de control las irregularidades que encuentren. **De ahí la importancia de que los ciudadanos que deseen ejercer el control sobre la gestión pública, y en especial sobre los procesos de contratación, tengan un conocimiento mínimo de este ejercicio a fin de que sus denuncias u observaciones sean lo suficientemente fundadas y que no hagan incurrir a las entidades del Estado, y en especial a las de control, en un desgaste innecesario que iría en detrimento de la actividad estatal.**

## 2. Guía de control ciudadano a la contratación pública

No obstante que las normas constitucionales y legales facultan a la ciudadanía para ejercer control y vigilancia a la gestión estatal, el estatuto de contratación pública consagra una norma exclusiva para la participación comunitaria en el ejercicio del control al sistema de contratación pública, artículo 66 de la Ley 80 de 1993.

### Veedurías Ciudadanas en la contratación estatal



Así mismo, el artículo 9 del decreto 2170 de 2002, consagra que las **Veedurías Ciudadanas** establecidas de conformidad con la ley, pueden adelantar la vigilancia y el control en las etapas precontractual, contractual y postcontractual del proceso de contratación. También establece la obligación de las entidades estatales de convocar **Veedurías Ciudadanas** para adelantar control social a cualquier proceso de contratación, para lo cual la entidad debe suministrar toda la información y la documentación pertinentes que no esté publicada en la página web de la entidad.

La Ley 850 de 2003 en su artículo 4º precisa como objeto de vigilancia por parte de las veedurías, la contratación pública.



## Etapa precontractual

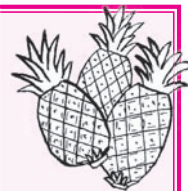
Los ciudadanos que deseen ejercer control al proceso contractual, especialmente desde el punto de vista fiscal, deben realizar lo siguiente:

1. **Verificar la capacidad y competencia** de quienes expidieron el acto administrativo que ordena la apertura de la licitación, el concurso de méritos, o de quién ordenó la contratación directa.
2. **Analizar y verificar la autorización legal para contratar**, determinando la delegación si existe y la cuantía correspondiente y los estudios realizados por la entidad en cuanto a la conveniencia y oportunidad de la viabilidad del contrato de acuerdo con los planes de inversión o de compra, teniendo en cuenta el presupuesto y la ley de apropiaciones.
3. **Constatar con los presupuestos de las entidades de cualquier orden** los recursos destinados a la contratación: de mayor, menor y mínima cuantía (selección de contratistas a través de licitación o concurso público o de contratación directa), así como los eventos en que es posible celebrar contratos sin solicitar varias ofertas.
4. **Constatar la existencia de disponibilidad presupuestal**, excepto que se trate de contratos celebrados para ejecutarse con recursos de vigencias futuras.
5. **Comprobar que el acto administrativo que ordena la apertura de la licitación o concurso esté debidamente motivado**, o que las invitaciones a presentar ofertas hayan sido suscritas por el funcionario competente.
6. **Determinar que los pliegos de condiciones o términos de referencia se hayan elaborado según las reglas** previstas en el numeral 5, artículo 24 de la Ley 80 de 1993; de igual manera, los adendos que puedan presentarse, con ocasión de las audiencias de aclaración de pliegos o de las solicitudes de los interesados en presentar ofertas.
7. **Verificar la publicación de los tres avisos exigidos** por el artículo 30, numeral 3 de la misma ley, reglamentado por el Decreto 1896 de 2004 artículo 4 y que estos contengan la información sobre el objeto y características de la respectiva licitación o concurso.
8. **Cuando la adjudicación se lleve a cabo en audiencia pública**, se verificará que las deliberaciones y decisiones adoptadas en ella y consignadas en el acta, correspondan a las condiciones establecidas en el pliego y/o los términos de referencia.



9. **Determinar la existencia del registro presupuestal de cada contrato** celebrado con el fin de que los recursos no sean desviados a ningún otro fin, verificando el valor y el plazo de las prestaciones convenidas.
10. **Constatar que el valor total de la propuesta** (básica o alternativa) sea mayor al K residual de contratación del proponente.
11. **Constatar que las diferentes propuestas tengan la garantía** de seriedad de la oferta que ampare el cumplimiento de cada una de las obligaciones derivadas de las propuestas.
12. **Verificar que los proponentes que participaron en la licitación o concurso** o en la contratación directa no hayan incurrido en las causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la ley.
13. **Comprobar que los proponentes que participaron en los procesos** licitatorios de concursos de méritos estén debidamente inscritos, calificados y clasificados en el registro de proponentes que para tal efecto lleva la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio del interesado. Esto únicamente cuando se trate de contratos de obra, consultoría, compra-venta y suministro de bienes muebles.
14. **Verificar que la autorización dada por el Comité o funcionario de la dependencia** correspondiente para la contratación directa esté de conformidad con los estudios o programas previamente establecidos.

El estudio de esta fase permite verificar la conformidad de los procesos de selección de los contratistas con las disposiciones contractuales y presupuestales y detectar las presuntas irregularidades en que se hubiere incurrido.



## Etapa contractual

Esta etapa se presenta una vez perfeccionado y legalizado el contrato, y lo esencial del ejercicio de control es:

1. **Constatar el número del contrato**, clase de contrato, fecha de iniciación o legalización y terminación.
2. **Comprobar que la existencia de las personas jurídicas** nacionales o extranjeras no sea inferior a la del plazo del contrato y un año más.
3. **Verificar que las estipulaciones contenidas en los contratos** correspondan a su esencia y naturaleza, de conformidad con las normas civiles,





14. **Verificar que durante la ejecución del contrato se hayan observado** las condiciones técnicas, económicas y financieras, teniendo en cuenta los mecanismos y la revisión de precios por parte de la entidad estatal.
15. **Comprobar que los actos administrativos o documentos que modifiquen,** adicionen o aclaren los contratos estén debidamente sustentados, perfeccionados y legalizados, al igual que la ampliación y prórroga de las garantías.
16. **Determinar que se le haya pagado oportunamente al contratista** la remuneración o contraprestación pactada en el contrato. Lo anterior para evitar el pago de intereses moratorios y el consecuente desequilibrio del contrato.
17. **Verificar que el contratista haya informado a la entidad contratante** cuando se hubiese presentado amenaza o coacción para omitir lo estipulado en el contrato o en la ley. El incumplimiento de esta obligación será causal para la declaratoria de caducidad del contrato.
18. **Cuando la entidad del orden nacional o territorial haya pactado el pago de anticipos,** verificar que estos no excedan el 50% del valor del contrato.
19. **Comprobar que las adiciones no sean superiores al 50%** del valor del contrato inicial.
20. **Evaluar la procedencia de los acuerdos suscritos entre las partes** en caso de rompimiento del equilibrio financiero y verificar la forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, disponibilidades de la apropiación de las cuentas pagadas, con el fin de establecer si se ajustan a las normas legales.

## Etapa postcontractual

Esta etapa se presenta cuando ya se ha terminado el contrato o se ha cumplido con el objeto del mismo.

1. **Constatar si la terminación del contrato estatal se dio de manera normal o anormal.** Es normal cuando ocurre por la realización del objeto contratado en la forma pactada por las partes, cumpliendo cada una de ellas con las obligaciones a su cargo. Es anormal cuando se da por terminado el contrato por motivos imputables a cualquiera de las partes, o por fuerza mayor o caso fortuito.

2. **En caso de incumplimiento en la ejecución del contrato** por parte del contratista, verificar las gestiones adelantadas por la entidad para imposición de sanciones, declaratoria de incumplimiento y de caducidad si fuere el caso, y su consecuente reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias a que haya lugar.
3. **Verificar que los bienes o servicios recibidos** sean iguales en especie y calidad a los cotizados y contratados.
4. **Constatar las acciones adelantadas por el interventor del contrato**, examinando sus informes parciales y final del mismo.
5. **Establecer si el contrato** está pendiente de liquidar y si ya se le venció el plazo.
6. **Determinar en el acta de liquidación si las partes llegaron a un acuerdo** sobre el contenido de la misma o si, por el contrario, dicha liquidación fue practicada unilateralmente por la entidad contratante,
7. **Verificar si el contratista y el contratante se encuentran a paz y salvo** por todo concepto relacionado con la ejecución del contrato.
8. **Establecer que en el acta de liquidación consten los acuerdos**, conciliaciones y transacciones a que hayan llegado las partes para el paz y salvo respectivo; y determinar si dichos acuerdos se encuentran dentro de la normatividad vigente del contrato y no ocasionan perjuicio a la entidad.
9. **Constatar que en la liquidación del contrato** se haya exigido al contratista la extensión o ampliación, según el caso, de las garantías.
10. **Determinar las multas y/o cláusula penal pecuniaria** impuestas a los contratistas, determinando causa y valor conforme al contrato. Así mismo, que se hayan descontado las sumas adecuadas al contratista y que se especifique en las actas parciales y en las cuentas de pago.
11. **Verificar que en los contratos de explotación y concesión** de bienes estatales se haya pactado la cláusula de reversión.

Analizados los aspectos descritos en el ejercicio del control ciudadano a la contratación estatal, si llegare a observar irregularidades que considere que pueden generar un detrimento en el patrimonio del Estado, puede instaurar su denuncia, aportando los documentos que así lo indiquen, en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República.







### CAPÍTULO III.

# Herramientas **para la** transparencia en la **contratación**

1. **El SICE** 38
2. **Otras herramientas para la transparencia** 40
3. **Fundamentos legales para el ejercicio de la contratación pública** 42



# 1. EL SICE

El Sistema de Información para la Contratación Estatal SICE\* creado por la ley 598 de 2000 integra todas las cifras relevantes del proceso de contratación estatal y como tal se constituye en una herramienta importante de consulta para todos los actores que intervienen en los procesos de contratación con el Estado.

El SICE crea instrumentos que otorgan grandes ventajas tanto a personas particulares que desean ser proveedores de bienes y servicios como a órganos de control y a todos los ciudadanos que deban tener o quieran conocer los datos más relevantes de los procesos de adquisición en cada entidad estatal. El SICE es una herramienta básica que ayuda en el proceso de orientación y focalizar de las acción de control de gestión en función de la economía y eficiencia del gasto público. Sin duda, una herramienta que garantiza la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción (Ley 598 de 2000 y resolución 5313/2002 C.G.R.).

El Sice es una herramienta creada por mandato Constitucional por la Contraloría General de la República.

Se fundamenta en los principios de la contratación estatal, más los siguientes:

- \* Eficiencia
- \* Equidad
- \* Imparcialidad
- \* Independencia
- \* Autorregulación
- \* Competencia
- \* Democratización y Libertad



## ESTRUCTURA DEL SICE

Se compone de cuatro subsistemas:

1. **En la demanda de bienes y servicios que requiere el Estado.** Se expresa a través de información que se obtiene en la ejecución de los presupuestos y planes de compra. Provee respuesta a: ¿Quién compra? ¿Qué compra? ¿Cuándo compra? ¿A través de qué proceso compra?



2. En la oferta, central de precios, registro de precios de referencia de bienes y servicios que ofrece el sector privado. Responde a preguntas como: ¿Quién vende? ¿Qué vende? ¿A qué precio oferta? ¿En dónde oferta? ¿Se cumple el principio de economía en cuanto a la orden de la Ley 80 que enuncia que el Estado debe comprar a precios del mercado?
3. En el control básico, que se ejerce mediante la publicación de contratos en la Imprenta Nacional, donde se indica el código, el precio unitario de los bienes y servicios contratados. Da respuesta a: ¿Quiénes contratan? ¿Qué se contrató? ¿A qué precio se contrató? ¿Cuánto se contrató? y ¿En dónde se contrató?
4. En el control inteligente; en él se comparan e interpretan los diferentes registros de cada subsistema, en especial los que tiene que ver con los precios de referencia para verificar el nivel de distorsión entre el umbral de precios de referencia y el precio final de contratación.

## ✿ ELEMENTOS QUE COMPONEN EL SICE

### ✿ El Catálogo Único de Bienes y Servicios-CUBS

Que se ha estructurado con el apoyo del DANE y donde se codifica un universo de bienes y servicios que el Estado puede demandar de los particulares. En el CUBS se identifican los bienes y servicios en función de las especificidades técnicas, físicas, químicas y de uso. Una vez identificados se estandarizan y a cada grupo, subgrupo y clase se le asignó un código único que los singulariza del resto del universo.

El código único está compuesto por cinco conjuntos de dígitos separados por puntos. Cada conjunto describe el tipo, la clase, la subclase, el grupo y los dígitos que hacen referencia a las características calificadoras en función del uso, material, accesorio, tamaño, peso, color, forma, sabor y presentación del ítem, entre otros.

### ✿ El Registro Único de Precios de Referencia—RUPR

Es una central de precios de bienes y servicios identificados con su NIT. En esta central se realizan operaciones como: consolidación de los precios de registro ofertados por el sector privado, procesamiento y cálculo del precio indicativo y el umbral de precios con vigencia de un año, y la actualización permanente de precios de oferta de los proveedores.

### ✿ La Central de Información para la Contratación Estatal—CICE

Que concentra toda la información de la contratación estatal; allí se puede verificar la contratación y los precios, los planes de compra y su ejecución, control sobre el margen residual que se actualiza con las ventas que el proveedor hace al Estado. El sistema expedirá certificaciones de registro y consulta de toda la información



\* La Resolución 5313 de 2002 y 5314 de 2002 modificadas por la Resolución 5339 de 2002. La Resolución 5313 de 2002 modificada por la 5373 de 2002. La Resolución 5447 de 2002 subroga los artículos 9 y 59 de la Resolución 5313 de 2002. Finalmente la Resolución 5546 de 2004 integra el comité para la operación del CISE

que esté en su base de datos. Se podrá calcular la desviación del umbral de precios entre lo contratado por la entidad y lo ofrecido por los proveedores, lo cual permitirá calcular posibles sobrecostos en la contratación cuando supere el umbral y posible lavado de activos en caso de estar por debajo, de tal forma los actores sociales y los de control público como la Contraloría General de la República, puedan actuar en consecuencia con las alarmas que el sistema diseñó para tal fin. La información será socializada a través de la internet o por vía de los operadores de registro que estarán en todo el país.



### Beneficios del SICE

El SICE es un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción y una herramienta eficaz de control tanto para proveedores y entidades públicas como para la ciudadanía en general, que permitirá:

- \* Mejorar los procesos de elaboración del presupuesto y los planes de compra de las entidades.
- \* Promover e incentivar la participación de todos los actores a través de novedosas fórmulas de cooperación público-privada.
- \* Reducir los costos de la contratación.
- \* Facilitar el fortalecimiento del ejercicio del control ciudadano a los procesos de contratación pública.

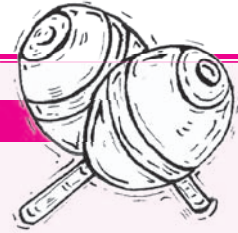
## 2. Otras herramientas para la transparencia

**A**dicionalmente existen instrumentos tales como el Registro Único de Proponentes y el Extracto Único de Publicación, que aportan información valiosa para verificar algunos aspectos de la contratación pública.

Procedimiento para formar parte del Registro Único de Proponentes:

1. Inscripción.
2. Calificación.
3. Clasificación: a) por especialidad, b) grupos
4. Actuación y modificación anual
5. Certificación: para aportar a la licitación
6. Renovación: cada año
7. Información: las entidades deben informar a la Cámara de Comercio mensualmente los contratos que se van a celebrar.
8. Publicación: el día 20 de cada mes.
9. Impugnación: todo el mundo puede hacerlo. Hay 10 años de inhabilidad.

### El Registro Único de Proponentes - RUP



Establecido mediante el decreto 92 de 1998. Le otorga calidades al contratista, lo clasifica y lo califica. Para poder celebrar contratos de mayor cuantía con el Estado se requiere estar inscrito en él. El Registro Único de Proponentes contienen información que clasifica a los contratistas en:

1. Constructores.
2. Consultores.
3. Proveedores: suministro, compra de bienes muebles.

### Extracto Único de Publicación



Establecido por el decreto número 1477 de 1995. Se creó como anexo de todo contrato celebrado por entidades públicas. El formato diseñado por la Imprenta Nacional debe ser publicado en el Diario Único de Contratación Pública dentro de los dos meses siguientes al pago de los derechos de publicación.



### 3. Fundamentos legales para el ejercicio de la contratación pública

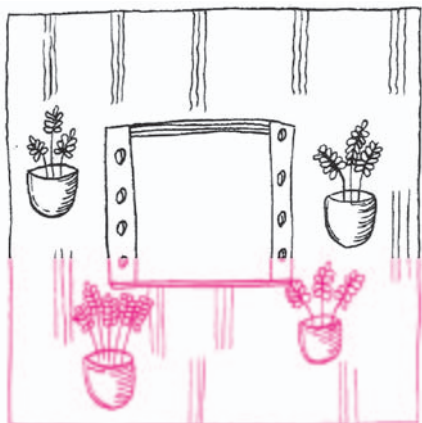
La norma a través de la cual gira el ejercicio de la contratación pública es la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, mas conocida como “El estatuto general de contratación de la Administración Pública.”

Esta norma traza los parámetros sobre los cuales se desarrolla el ejercicio contractual, haciendo énfasis en la aplicación de los principios que rigen su accionar, con los que se busca realizar los fines y cometidos estatales, con una eficiente prestación de los servicios públicos, y procurando en todo momento el bienestar de la comunidad y una mejor calidad de vida de los asociados.

Los lineamientos trazados por Ley en mención, han sido desarrollados por numerosos decretos reglamentarios, los cuales se mencionaran a continuación, y cuya consulta permitirá profundizar y aclarar algunos temas y particularidades que en ella se consagran. Decreto reglamentario número 2251 de noviembre 11 de 1993, establece que la Ley 80 se debe aplicar a todo contrato que se celebre en las entidades públicas.

- ❖ **Decreto reglamentario número 2681** de diciembre 29 de 1993, por el cual se reglamenta parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas. La Ley 185 de 1995 derogó el artículo 43 del Decreto 2681.
- ❖ **Decreto reglamentario número 0094** de enero 12 de 1994, por la cual se delega la facultad de celebrar a nombre de la nación las operaciones a que se refiere el decreto 2681 de 1993.
- ❖ **Decreto reglamentario número 0313<sup>1</sup>** de febrero 14 de 1994, en el cual se reglamenta la reciprocidad en la contratación con extranjeros, se definen los bienes y servicios de origen nacional y la desagregación tecnológica.
- ❖ **Decreto reglamentario número 0679** de marzo 28 de 1994, por medio del cual se establece la forma de determinar los intereses moratorios, la certificación de la calidad de los bienes y servicios, de los riesgos que debe cubrir la garantía única, de los contratos con y sin formalidades plenas.





❖ **Decreto reglamentario número 0855** de abril 28 de 1994, modificado por Decreto 2170 de 2002, reglamenta la contratación directa, los contratos interadministrativos y los contratos de seguros, así como las concesiones de servicios a las actividades de telecomunicaciones; establece cuando se declara desierta una licitación o concurso.

- ❖ **Decreto reglamentario número 0856<sup>2</sup>** de abril 28 de 1994, por el cual se reglamenta el registro de proponentes en las Cámaras de Comercio.
- ❖ **Decreto reglamentario número 1584** de julio 25 de 1994. Derogado por el Decreto 92 de 1998, Por el cual se reglamenta la calificación y clasificación en el registro único de proponentes.
- ❖ **Decreto reglamentario número 1985** de agosto 12 de 1994, el cual reglamenta la delegación total o parcial para celebrar contratos.
- ❖ **Decreto reglamentario número 1898** de agosto 03 de 1994, el cual regula la materia de concursos de intermediarios de seguros.
- ❖ **Decreto reglamentario número 2245** de octubre 06 de 1994. Derogado por el Decreto 457 de 1995, por el cual se fijan las tarifas relativas al registro de proponentes.
- ❖ **Decreto reglamentario número 0222** de 1983, anterior estatuto de contratación pública, quedó vigente en lo relativo de ocupación y adquisición de inmuebles e imposición de servidumbres.
- ❖ **Decreto reglamentario número 2326** de 1995, el cual reglamenta los concursos para la selección de consultores de diseños, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos, adicional el Decreto 1584 de 1994. Edrogado por el Decreto 92 de 1998.
- ❖ **Decreto reglamentario número 0287** de 1996, estipula la reglamentación sobre los pliegos de condiciones o términos de referencia, las observaciones formuladas por los oferentes a los estudios económicos, técnicos y jurídicos, el plazo de adjudicación, la adjudicación de una licitación en audiencia pública, y la evaluación cuando sólo se presenta una propuesta hábil.
- ❖ **Decreto reglamentario número 92<sup>3</sup>** de 1998, reglamenta la clasificación y calificación en el Registro Único de Proponentes y se dictan otras disposiciones.



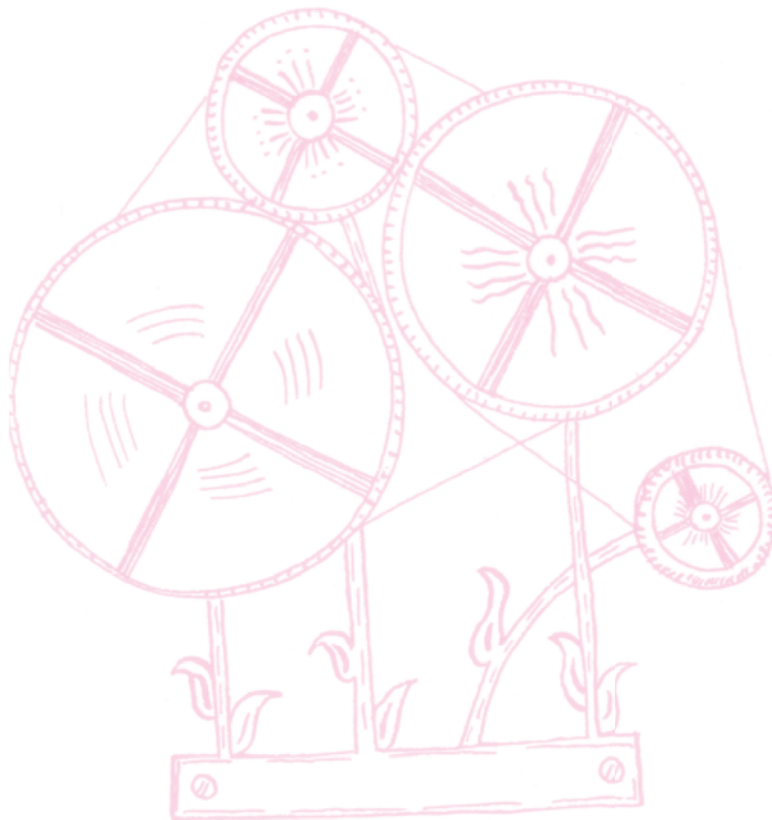
1 Derogado por el Decreto 92 de 1988, también se derogaron los Decretos 1589 de 1994; 194 de 1995; 174 de 1996; 430 de 1997; 1665 de 1997.

2 Modificado parcialmente por el Decreto 393 de 2002.

3 Modificado parcialmente por el Decreto 393 de 2002.

- ❖ **Decreto reglamentario número 297** de 1999, el cual reglamenta la prórroga de las licencias de construcción y urbanismo.
- ❖ **Decreto 280 de 2002**, por el cual se reglamenta el artículo 25 numeral 19 de la ley 80 de 1993. Normas sobre contratos de concesión y obra.
- ❖ **Decreto 387 de 2002**, por el cual se deroga el decreto 2504 de 2001 y se reglamenta el parágrafo 3 del artículo 41 de la ley 80 de 1993 sobre publicación de contratos.
- ❖ **Decreto 2170 del 30 de septiembre de 2002** por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación a la ley 527 de 1999.
- ❖ **Decreto 1896 de 2004**, reglamenta el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.
- ❖ **Decreto 1896 de 2004**, modifica el Decreto 1896 de 2004 y reglamenta parcialmente el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.
- ❖ **Decreto 2434 de 2006**, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica parcialmente el Decreto 2170 de 2002 y se dictan otras disposiciones.





REALIZACIÓN EDITORIAL Y GRÁFICA, DISEÑO  
Y DIAGRAMACIÓN E ILUSTRACIÓN 2003

Zeta Periodismo Investigativo

•  
IMPRESIÓN

Imprenta Nacional de Colombia  
2006

## Temas de la Serie Documentos de Consulta

### MOMENTO DE SENSIBILIZACIÓN

**MÓDULO 1.** Participación en el Control Social a la Gestión Pública

### MOMENTO DE FUNDAMENTACIÓN

**MÓDULO 2.** Mecanismos Jurídicos para el Control social

**MÓDULO 3.** Control Social a la Contratación Estatal

**MÓDULO 4.** Control Fiscal Participativo

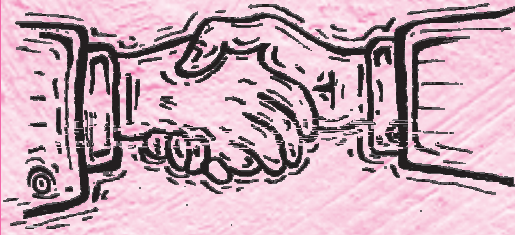
**MÓDULO 5.** La Contabilidad Pública: un Instrumento para el Control Social

### MOMENTO DE FOCALIZACIÓN

**MÓDULO 6.** Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

**MÓDULO 7.** Participación y Control Social en el Sistema de la Protección Social

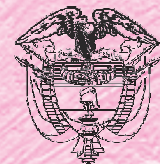
**MÓDULO 8.** Control Social a la Vivienda de Interés Social



## ENTIDADES PARTICIPANTES

### Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

Ministerio del Interior y de Justicia  
Ministerio de la Protección Social  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios



Libertad y Orden  
República de Colombia



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
Derechos humanos, para vivir en paz



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA  
COLOMBIANA



CONLADURÍA  
CENTRAL DE LA NACIÓN



VEEDURÍA  
DISTRITAL



Federación Colombiana de Municipios