“EVALUACIÓN FINANCIERA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA”

DANIEL EDUARDO GARCÍA APONTE
Julio de 2013

1 ABSTRAC

Through this essay , intends to develop a study to know everything related to the enabling minimum requirements of financial capacity in the government contracting processes in Colombia, and finally achieving a greater clarity of how and which State Contracts should apply these requirements.

Given the norms regulating government procurement Colombia defines a set of enabling minimum requirements of legal, financial and technical support content to the proponents which are set out in the specifications of the government contracting process, to be a filter mechanism to choose the most suitable bidders to preserve the general interest of the state; while these requirements are embedded in the Act 80 of 1993, in their application they generate many questions, because many times there isn´t clarity for their execution.

There will be a historical journey to find out how it originated the requirement of these requirements in State Contract, based in the laws, decrees and another jurisprudence that allow to have sufficient basis to develop the subject .

KEYWORDS. State Contracting - Financial Evaluation - Enabling Minimum Requirement - Contractual Process - Financial Indicators - Residual Capacity.

2 RESUMEN

Mediante el presente ensayo, se pretende desarrollar un estudio que permita conocer todo lo relacionado con los requisitos mínimos habilitantes de capacidad financiera en los procesos de contratación estatal en Colombia, y que al final se logre una mayor claridad de cómo y a que contratos del estado se deben aplicar dichos requisitos.

Teniendo en cuenta la normatividad que reglamenta la contratación estatal, en Colombia se definen una serie de requisitos mínimos habilitantes de contenido

jurídico, financiero y técnico para los proponentes, los cuales se establecen en el pliego de condiciones del proceso de contratación estatal. Con la finalidad de ser un mecanismo de filtro para escoger los proponentes más idóneos a fin de preservar el interés general del estado; si bien estos requisitos están insertos en la Ley 80 de 1993, en su aplicación se generan muchos interrogantes, ya que en muchas oportunidades no se tiene la claridad para su ejecución.

Se efectuará un recorrido histórico para saber cómo se originó la exigencia en los contratos estatales de estos requisitos, apoyándose en las leyes, decretos y demás jurisprudencia que permitan tener bases suficientes para poder desarrollar el tema.

PALABRAS CLAVES Contratación Estatal, Evaluación Financiera, Requisitos Mínimos Habilitantes, Proceso Contractual, Indicadores Financieros, Capacidad Residual.

3 INTRODUCCIÓN

Con los constantes cambios alrededor del mundo por un factor tan relevante como la Globalización, uno de los asuntos que más interesan a las sociedades contemporáneas está enfocado en las relaciones entre el Estado y la sociedad privada en el tema de la contratación estatal. Por eso resulta pertinente explorar el tema con el fin de conocer con mayor profundidad y detalle esta temática. Su importancia en la economía se presenta por la gran cantidad de recursos económicos que se encuentran inmersos en la dinámica de los contratos entre los entes públicos y los entes privados.

El gasto público busca satisfacer necesidades de interés público mediante bienes públicos puros exclusivos del estado y son entre otros los siguientes servicios: seguridad, justicia, defensa, regulación económica, legislación, relaciones internacionales, elecciones entre otras; o bienes impuros por aunque no sean de exclusividad del estado, igualmente son importantes como son la salud y la educación.

En Colombia la normatividad que regula las relaciones entre el estado y los particulares en los procesos de contratación estatal puede parecer abundante y dispersa, por ello y con el ánimo de analizar uno de los temas fundamentales del proceso contractual público como es la evaluación financiera por parte de la entidad pública a los proponentes oferentes de los bienes y servicios que ésta requiere contratar, se hace necesario abordar un estudio que nos permitan precisar y determinar qué información es la más relevante para evaluar financieramente los

procesos de contratación estatal en las Entidades Públicas. Y conocer ¿Cuál ha sido la evolución en la evaluación financiera en los procesos de contratación estatal en Colombia desde la Constitución Política de 1991?

Dicho estudio pretende mostrar la evolución en los criterios de evaluación financiera aplicados en los procesos de contratación estatal en Colombia desde la Constitución Política de 1991 hasta el año 2013. Teniendo en cuenta que los procesos de contratación estatal se han convertido en una herramienta fundamental de doble vía para entidades públicas y entes privados, para los primeros como mecanismos para acceder a bienes y servicios necesarios para ejecutar las funciones de cometido estatal y para los segundos como un mercado potencial en el cual ofrecer sus productos y servicios en búsqueda del desarrollo de su objeto social y con ello crecimiento económico de sus empresas.

Por lo anterior cada día los entes privados buscan integrarse como contratistas del estado, suministrándole sus bienes y/o servicios a los entes públicos, para que estos a su vez logren satisfacer las necesidades de interés público. Sin embargo al intentar integrarse en este gran mercado afrontan un complejo sistema de selección por parte de las entidades públicas que tiene por finalidad depurar el universo de proponentes y que por méritos queden aquellos que cumplan los requisitos jurídicos, financieros y técnicos previamente establecidos.

Dada la complejidad normativa y la amplitud de conceptos y áreas del conocimiento involucradas en el complejo tema de la contratación estatal en Colombia este estudio se limitará a analizar la evaluación financiera aplicada mediante índices financieros lo que se constituye como la evaluación de requisitos mínimos habilitantes de capacidad financiera. Pretendiendo en segundo lugar de analizar los indicadores financieros definidos en el decreto 0734 de 2012, y determinar la pertinencia del indicador de capacidad residual introducido con el decreto 0734 de 2012 y modificado mediante el decreto 1397 de 2012.

Los Estados Financieros son parte fundamental de la información contable financiera presentada por Entidades Públicas y Entes privados en Colombia, sin embargo son elementos muy complejos dados su técnica contable y su contexto normativo, financiero y tributario. Por lo cual vienen acompañados de un conjunto de indicadores financieros que facilitan a los interesados la interpretación de la información allí suministrada y permiten tener un mejor conocimiento de la situación financiera del ente a quien pertenecen dichos estados financieros.

Una eficiente aplicación e interpretación de dichos indicadores, junto con la requerimiento de indicadores exigentes en los procesos de contratación estatal

generará seguridad y confianza a la sociedad, desde la perspectiva del ciudadano como usuario y como contribuyente, enfocado principalmente hacia la eficiencia, eficacia, efectividad y economía en la ejecución de los recursos públicos en los planes de desarrollo y acción de las Entidades Públicas, buscando optimizar el uso de los recursos y obteniendo el máximo beneficio social, económico y ambiental.

4 DESARROLLO DEL TEMA

Con la intensión de dar al lector herramientas para una mejor comprensión del texto a desarrollar, se dará a conocer los conceptos fundamentales, considerados para el estudio como los más relevantes y pertinentes en el tema de la Contratación Estatal en Colombia.

El eje conceptual alrededor del cual gira el tema de la contratación Estatal por supuesto está en el "contrato", el cual de acuerdo a la normatividad colombiana es considerado como: "*Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas".* (Código Civil Colombiano, Leyes 57 y 153 de 1887, Art. 1495)

En un contrato encontramos una serie de elementos que le dan cuerpo al mismo entre los cuales resaltan entre otros, la existencia de un bien o servicio a ser prestado lo cual constituye el objeto del contrato cuya definición precisa según la normatividad colombiana es:

"…una o más cosas, que se trata de dar, hacer o no hacer. El mero uso de la cosa o su tenencia puede ser objeto de la declaración;…No sólo las cosas que existen pueden ser objeto… sino las que se espera que existan; pero es menester que las unas y las otras sean comerciales y que estén determinadas, a lo menos, en cuanto a su género". (Codigo Civil Colombiano, Leyes 57 y 153 de 1887, Arts. 1517 y 1518).

El objeto es adquirido por una parte a la otra con el fin de satisfacer una necesidad, esto a cambio de una contraprestación lo cual constituye el pago para quien ejecuta el objeto, asociado a esto existe una serie de condiciones a cumplir por cada una de las partes y que validan la obligación, por lo cual es necesario que para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad: 1) que sea legalmente capaz. 2) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio. 3) que recaiga sobre un objeto lícito. 4) que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse

obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra y tan solo se considera incapaz si está taxativamente contemplado en alguna norma.

En la contratación estatal podemos destacar la existencia de tres partes, de un lado el contratante que corresponde a quien tiene un necesidad por satisfacer y que está dispuesta a llegar a un acuerdo con otra persona para que sea quien satisfaga dicha necesidad mediante la entrega de un bien o un servicio, esta contraparte se conoce como el contratista, y finalmente vemos la existencia de una tercera parte conocida como el interventor.

Cada una de la parte posee unas responsabilidades contractuales de acuerdo a sus funciones dentro del contrato, para cada una de las partes las responsabilidades son las siguientes: Entidades Estatales "*responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas*". (Ley 80 de 1993, Art. 50); Igualmente los servidores públicos como representantes de la las entidades públicas se le asigna las siguientes responsabilidades "*responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley*". (Ley 80 de 1993, Art. 51).

La contraparte es decir el contratista se hace responsable en los siguientes términos "*responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta ley*". (Ley 80 de 1993, Art. 52).

La responsabilidad de los interventores será "*responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría".* (Ley 80 de 1993, Art. 53)

La Contratación Pública Colombiana está basada en el Contrato Estatal, que de acuerdo a la legislación colombiana está definido de la siguiente manera: "*…todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad"* (Ley 80 de 1993, Art. 32). De otra parte se especificó los contratos de obra, contratos de consultoría, contratos de prestación de servicios, contratos de concesión y encargos fiduciarios y fiducia pública.

De acuerdo con (Contaduría General de la Nación) Los Entes Públicos son aquellos organismos del estado caracterizados como una unidad jurídica y/o administrativa y/o económica, que ejecuta funciones de cometido estatal y controla recursos públicos, predominando la ausencia de lucro en su objeto y que, por estas características, debe realizar una gestión eficiente; sometida a diversas formas de control y a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público.

Las funciones de cometido estatal están definidas como:

"*La producción y provisión de bienes y servicios públicos; la redistribución de la renta y la riqueza; la salvaguarda de los derechos individuales, colectivos, el orden público, la defensa y la seguridad nacional; el desarrollo y aplicación de las leyes; la administración de justicia, el cumplimiento y preservación del orden jurídico; la gestión fiscal; todo ello para la búsqueda del beneficio general, el desarrollo humano, el equilibrio ambiental, el bienestar social y económico, y el interés nacional."* . (Regimen de Contabilidad Pública, Diciembre de 2012.)

Con el propósito que las funciones de cometido estatal se cumplan observando la eficiencia en el manejo de los recursos y generando el mayor impacto posible en la comunidad, se definieron elementos jurídicos y conceptos generales, desde el marco normativo de la contratación estatal en Colombia, mediante la ley 80 de 1993, que promulgó los principios de la contratación así:

"*Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo".* (Ley 80 de 1993, Art. 23)

Los actos deben observar los principios básicos, de manera que se garantice la correcta adquisición de bienes y servicios, alcanzando la consecución de los fines estatales. Por eso, el representante legal de la entidad pública o el funcionario delegado, debe tener en cuenta que la selección del contratista debe responder al cumplimiento de los principios de economía, transparencia y del deber de selección objetiva, establecidos en el Estatuto de Contratación Pública.

Los principios de la ley 80 de 1993 se fundamentan en la Constitución Política de Colombia así:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley." (Constitución Política de Colombia, Art. 209)

En Colombia a los funcionarios públicos sólo les está permitido hacer aquello que la ley expresamente autorice, lo que significa que en que los procesos de selección deben seguir un procedimiento establecido por normas conocidas por todos, generales y claras, inflexibles de ser modificadas de manera circunstancial, cerrando espacios a la subjetividad.

Se presentará en términos generales los principios fundamentales que rigen la actuación de las entidades públicas en la contratación estatal. (Congreso de Colombia)

El Principio de Legalidad, establece que a la entidad contratante sólo le está permitido hacer aquello que la ley expresamente le autorice. Es decir que los procesos de selección deben seguir un procedimiento establecido por las normas. (Sentencia T-433 de 2012 Corte Constitucional)

Mediante el Principio de economía se define que en el uso de los recursos públicos en la contratación estatal, hay una obligación social de asegurar que se utilicen de manera óptima evitando el despilfarro, protegiendo el patrimonio estatal. Igualmente la entidad pública propenderá por imponer las mínimas cargas posibles a los proponentes en los procesos contractuales. (Ley 80 de 1993, Art. 25)

Con el Principio de Planeación se busca que cuando las entidades públicas vayan a comprometer recursos públicos, se realice previamente un proceso de planificación, justificando razonablemente la decisión de contratar. Con ese juicio antes de comenzar el proceso de selección la entidad debe identificar detalladamente qué requiere y para qué lo demanda. Por lo anterior se exige la elaboración de estudios previos, contar con disponibilidad de recursos y definir con precisión el mecanismo y las condiciones para seleccionar el contratista. (Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 339 y 441)

A través del Principio de selección objetiva se propende porque la elección de la oferta más favorable se realice dándole primacía al interés general sobre el particular. Evaluando las propuestas de los proponentes de acuerdo con parámetros objetivos y apropiados para los fines que persigue la contratación Pública en Colombia. (Ley 1150 de 2007, Art. 5.)

Sin lugar a dudas el Principio de transparencia busca que todo el proceso de selección de contratistas se haga de forma pública, y que cualquier ciudadano pueda acceder a información sobre el desarrollo de cada una de las etapas de cualquier proceso de contratación, teniendo la posibilidad de verificar y cuestionar cualquier actuación realizada. (Ley 80 de 1993, Art. 24)

Esencialmente por medio del Principio de responsabilidad se obliga a los servidores públicos a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a supervisar la correcta ejecución del objeto del contratado y a salvaguardar los derechos de la entidad, del contratista y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del mismo. Asimismo, las entidades y los servidores públicos responderán cuando se realicen procesos contractuales sin realizar previamente los estudios, diseños, planos y/o evaluaciones obligatorios, o cuando el pliego de condiciones esté incompleto o confuso impidiendo un adecuado proceso contractual. Este principio también cobija a los contratistas que por cualquier acto en contra de la adecuada ejecución del contrato, pueden sufrir consecuencias económicas y/o penales. (Ley 80 de 1993, Art. 26)

En el ordenamiento jurídico Colombiano en especial el generado a partir de la constituyente de 1991, encontramos toda una serie de normas encaminadas a regular el tema de la contratación estatal en Colombia. Definiendo en particular el denominado Estatuto de Contratación mediante la ley 80 de 1993 y con dos grandes reformas dadas mediante la ley 1150 de 2007 y sustancialmente con el decreto 0734 de 2012, Normas que proveen elementos para abordar, en forma precisa esta compleja temática. Dichas normas son la base normativa que sirve de plataforma para entender, concebir y proyectar, desde lo legal el análisis hacia las evaluaciones financieras de los procesos de contratación en cualquiera de sus modalidades.

En la tabla 1 se realiza una compilación de las principales normas de Contratación Estatal en Colombia. Y que comprende el marco legal, del cual se realizará una breve referencia.

Tabla 1. PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.

Normas vigentes a Diciembre 31 de 2010	Normas expedidas durante el 2011	Normas expedidas durante el 2012
Ley 80 de 1993	Ley 1450 de 2011 (PND)	Ley 1508 de 2012 (APPS)
Ley 1150 de 2007	Ley 1474 de 2011 (E.anticorrupcion)	D. Ley 019 de 2012 (E.Antitrámites)
Decreto 1170 de 2008	Decreto 2516 de 2011 (Mínima Cuantía)	Decreto 0734 de 2012
Decreto 2474 de 2008	Decreto 2785 de 2011 (remuneración mensual en contratos de servicios)	Decreto 1397 de 2012
Decreto 4444 de 2008	Decreto 3485 de 2011 (SECOP)	
Decreto 4637 de 2008	Decreto 4170 de 2011 (ANCPCCE)	
Decreto 4828 de 2008	Decreto 4326 de 2011 ($ publicidad)	
Decreto 127 de 2009	Ley 1483 de 2011 (vigencias futuras excepcionales entidades territoriales)	
Decreto 490 de 2009	Ley 1488 de 2011 (empleo de emergencia)	
Decreto 931 de 2009		
Decreto 2025 de 2009		
Decreto 2493 de 2009		
Decreto 3576 de 2009		
Decreto 3806 de 2009		
Decreto 1430 de 2010		
Decreto 1464 de 2010		
Decreto 2473 de 2010		
Decreto 3844 de 2010		
Decreto 4266 de 2010		

El Marco Legal constituye el referente teórico y conceptual que define y delimita el ámbito de la contratación pública en Colombia, así como la estructura y los elementos inmateriales del mismo, contenidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; El sector público está inmerso en un entorno definido por variables jurídicas, económicas y sociales. La caracterización del entorno permite evidenciar las exigencias, definir los propósitos y concretar los objetivos. Las normas de contratación pública comprenden el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contractual.

La Constitución Política de Colombia promulgada en 1991, en la cual están consignados los derechos, garantías y deberes de los colombianos y el Estado. Ésta carta magna se eleva como el más alto estandarte, eje y principio jurídico de cualquier lineamiento jurídico, se organizó desde los postulados colectivos de la declaración de los derechos humanos. Para el interés del análisis de este documento, en su artículo 150 en el inciso final reza: *"Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional"* (Constitución Política de Colombia, 1991)

Dos años posteriores a la promulgación de la Carta Magna Colombiana vio la luz la ley 80 de 1993 la cual fue expedido como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública mediante la cual se fijaron de manera general los objetivos y principios para facilitar el buen desarrollo de la contratación

pública en Colombia; reglamentando aspectos específicos que deben cumplir los actores involucrados en el proceso, de los cuales se realizó su correspondiente explicación anteriormente.

En julio del año 2007, alrededor de 14 años después de la ley 80, nace la ley 1150 de 2007 cuyo objeto fue introducir modificaciones en la Ley 80 de 1993, así como dictar otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos. Pretendiendo introducir medidas para la eficiencia y la transparencia. (Ley 1150 de 2007)

Mediante la Ley 1150 de 2007, importantes modificaciones se introdujeron al régimen de contratación estatal, tales como; el régimen de las garantías, el régimen del registro único de proponentes, el régimen de las sanciones contractuales por incumplimiento y el régimen de la selección de contratistas.

Resulta pertinente advertir que en Colombia las entidades estatales deben, en primer lugar, determinar el régimen jurídico aplicable al contrato que pretenden celebrar. Debido a que la Ley 80 de 1993, sus decretos reglamentarios y la Ley 1150 de 2007 aunque constituyen la regla general, algunas entidades podrían tener la obligación de someterse a un régimen especial.

Mediante la Ley 1150 fueron establecidas cuatro modalidades para la selección de los contratistas: la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la contratación directa. En la Tabla 2, se expone con detalle y precisión la normatividad específica que regula estas modalidades de selección.

Tabla 2. Regulación Específica de las modalidades paa la selección de contratistas

LICITACIÓN PÚBLICA	SELECCIÓN ABREVIADA	CONCURSO DE MERITOS	CONTRATACIÓN DIRECTA
Ley 1150 de 2007 - artículo 2°	Ley 1150 de 2007 - artículo 2° - numeral 2	Ley 1150 de 2007 - artículo 2° - numeral 3	Ley 1150 de 2007 - artículo 2° - numeral 4
Ley 80 1993 - artículo 30	Decreto 2474 de 2008 - artículos 16 a 53	Ley 80 de 1993 - parágrafo del artículo 30	Decreto 2474 de 2008 - artículos 76 a 82
Decreto 2474 de 2008 - artículos 14, 15, 24 y 30.		Decreto 2474 de 2008 - artículos 54 a 73	

Las modalidades de selección representan un conjunto de procesos regulados que la entidad pública debe surtir para seleccionar a un contratista. Se denota como el derrotero a elegir para finalmente llegar a la adquisición de un bien o servicio. La modalidad de selección a utilizar determina las características del proceso, se debe hacer teniendo en cuenta la naturaleza del objeto a contratar y su cuantía, según lo previsto en la Ley 1150 de 2007 y el decreto 0734 de 2012. Por lo tanto no es potestativo que los funcionarios de una entidad pública contraten bienes o servicios a través de la modalidad que se les antoje de manera personalista,

debido a que los requisitos están expresamente definidos en la normatividad correspondiente, asegurando así un marco legal para cada proceso dentro del cual se delimitan en forma anticipada las reglas a seguir por cualquier interesado y por la misma entidad pública.

Se presentará a continuación cada modalidad de selección indicando de forma general, algunos elementos a tener en cuenta.

La Licitación Pública es la modalidad de selección que, por regla general, deben emplear las entidades públicas en materia de contratación pública, por ser la que asegura la mayor participación de oferentes. (Ley 1150 de 2007, Art. 2.)

La licitación pública consiste en un procedimiento a través del cual una entidad pública invita a personas naturales y jurídicas a participar en la presentación de propuestas para la ejecución un determinado objeto contractual. La entidad que hace la convocatoria, establece previamente las características del bien o servicio que está solicitando, a las cuales se deben ajustar quienes estén interesados en participar en la licitación. En aquella convocatoria, pueden participar quienes consideren contar con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para cumplir perfectamente con el objeto del contrato. El propósito es lograr la mejor oferta en calidad y precio de los contratistas o proveedores. La selección del contratista se realizará por regla general a través de licitación pública. (Ley 1150 de 2007, Art. 2.)

De otra parte encontramos la selección mediante Contratación Directa, a través de este proceso considerado la excepción a la regla, se contrata por situaciones especiales que imposibilitan el proceso licitatorio, únicamente procederá en casos como los siguientes: i) Cuando el objeto del contrato contiene necesidades técnicas específicas que sólo pueden ser desarrolladas por un contratista en particular. ii) Cuando el costo de los bienes o servicios a contratar es bastante reducido y por ende es muy costoso adelantar un proceso licitatorio por un monto tan mínimo. iii) Cuando sucedan hechos considerados imprevistos que implican la acción rápida de las autoridades. Conocido como Urgencia Manifiesta. Y finalmente iv) en contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. Las causales específicas que permiten a las entidades estatales acudir a la contratación directa, se encuentran en el numeral 4º del artículo 2 de la citada Ley 1150. (Ley 1150 de 2007, Art. 2.)

El proceso de Selección Abreviada está previsto para aquellos casos en los que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía del bien, obra o servicio, se puede adelantar un proceso

sencillo y simplificado, que promueve la eficiencia de la gestión contractual. Considerando como objetiva la selección en la cual la selección se haga basado en el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines de cometido estatal perseguidos por ésta, sin tener en cuenta factores interés particulares y en general cualquier clase de motivación personal. (Ley 1150 de 2007, Art. 2.)

En último lugar se puede mencionar que el Concurso de Méritos es aquella modalidad prevista para realizar la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se realizará a través de convocatoria pública, pudiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según corresponda. (Ley 1150 de 2007, Art. 2.) De acuerdo con las condiciones definidas en el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado. Las particularidades del concurso de méritos, así como de la selección abreviada y la contratación directa, se encuentran de forma general en el Decreto 734 de 2012. (Decreto 0734 de 2012, Tít. III Cap. 1)

En 2012 mediante el decreto único de contratación 0734 de 13 de abril de 2012 se Integran todos los decretos reglamentarios de contratación pública; por lo tanto, se ocupa de todos los procesos contractuales, las modalidades de selección, las garantías, la contratación electrónica, el SECOP, el registro único de proponentes, la enajenación de bienes del estado, las reglas de desempate entre otros. El Decreto 0734 de 2012 se constituye en la más reciente reforma al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en Colombia, No es un decreto compilador, sino unificador. Y derogó 27 Decretos que contenían 360 artículos, e incluye 283 artículos nuevos en materia de contratación pública.

Teniendo de referencia las disposiciones reformadas y vigentes a la fecha, en especial lo estipulado respecto a que los contratos estatales deben celebrarse con personas naturales o jurídicas que tengan y demuestren la suficiente capacidad para contratar, y que no presenten inhabilidad alguna. (Ley 80 de 1993, Art. 8.)

La capacidad de contratar se verifica mediante los requisitos habilitantes del proponente, dentro de los cuales se incluye la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización, se realiza a través del Registro Único de Proponentes –RUP–. El cual suministra la información del proponente en relación con su experiencia y capacidades antes mencionadas, de

forma tal que los proponentes estén clasificados de acuerdo con los contratos que aspiren a celebrar con el Estado. (Decreto 0734 de 2012, Tit. VI.)

Este registro suministra a las entidades estatales información de las capacidades del proponente, siendo éste el único documento idóneo para tal efecto. De esta forma, los interesados en participar en un proceso de selección, tienen que inscribirse en el mismo, agotando en un solo trámite el requisito para todos los procesos en que pretenda participar. Por su parte, la Cámara de Comercio debe verificar y certificar la documentación suministrada por el proponente. El RUP permite que el oferente acredite ante la entidad Pública contratante sus requisitos habilitantes sin tener que presentar toda la documentación en cada propuesta que se presente, como en efecto se hacía antes de la expedición de la Ley 1150 de 2007. (Ley 1150 de 2007, Art. 6)

La ley contempla algunos casos en los cuales no se requiere del RUP, como en los casos de contratación directa, los contratos para la prestación de servicios de salud, los contratos de mínima cuantía de la entidad respectiva, los contratos por medio de los cuales la entidad pretenda adquirir productos agropecuarios que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas, entre otros. (Decreto Ley 019 de 2012, Art. 221.)

Ante la necesidad de identificar las actividades económicas de los entes privados interesados en prestar sus servicios al Estado, surge la clasificación de los mismos, la cual corresponde a la ubicación del proponente que este mismo hace, dentro de las clasificaciones contenidas en el Sistema de Clasificación Industrial Uniforme (CIIU). La cual debe coincidir con la información reportada en el Registro Único Tributario - RUT y en el Registro Mercantil que llevan las cámaras de comercio. Igualmente el proponente podrá clasificarse en una o varias clasificaciones del Sistema CIIU en los límites establecidos para el RUT que permite una actividad principal y tres secundarias. De manera global y sin precisar ningún código de actividad, la clasificación de los proponentes se agrupa en: Constructores, consultores y proveedores. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.3.1)

La experiencia y capacidades solicitadas y determinadas mediante el RUP se pueden discernir en los siguientes términos, la Experiencia Probable del proponente se derivada del tiempo en que ha podido ejercer la actividad en la cual se inscribe. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.1.1.2)

La Capacidad de Organización está conformada por la organización operacional y la organización técnica. Consideradas respectivamente de la siguiente manera: La organización operacional determinada por los ingresos brutos

operacionales relacionados exclusivamente con la actividad de construcción y proveeduría, en términos de SMLMV, calculada con base en el SMLMV al momento de causación. Y la organización técnica está relacionada con el personal vinculado al proponente mediante una relación contractual en la cual desarrollen actividades referentes a cada una de las actividades en que se ha clasificado. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.1.6.)

En último lugar encontramos la Capacidad Financiera, la cual es considerada como la posibilidad de una empresa para realizar pagos e inversiones para su crecimiento y desarrollo. Esta capacidad se establece con base en el balance general del proponente con fecha de corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la inscripción, y está representada por valores registrados en los Estados Financieros y por una serie de indicadores financieros determinados. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.1.5.)

Mediante la tabla 3. Se relaciona los indicadores financieros solicitados para los proponentes en los procesos de contratación pública, que aplican según corresponda a la clasificación del proponente.

Tabla 3. Matriz de Indicadores Financieros según Clasificación del Proponente - Decreto 0734 de 2012

REQUISITOS MÍNIMOS HABILITANTES DE CAPACIDAD FINANCIERA				
INDICADOR / CLASIFICACIÓN		CONSTRUCTORES	CONSULTORES	PROVEEDORES
1	Capital Real del Proponente	X	X	X
2	Liquidez	X	X	X
3	Nivel de Endeudamiento	X	X	X
4	Capital de Trabajo	X	X	X
5	Indicador de Riesgo	X		X
6	Indicador EBITDA	X	X	X
7	Indicador Crecimiento EBITDA	X		X
8	Capacidad Residual	X		
9	Rotación del Inventario			X

(Tabla construida a partir de los Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4. Decreto 0734 de 2012)

Es claro que siempre se debe propender por tener un abanico de proponentes que cumplan con los más altos estándares de calidad y cumplimiento, y esto se logra con un buen respaldo, jurídico, técnico y financiero, con el fin de seleccionar al contratista más idóneo la entidad pública de acuerdo a los parámetros que considere pertinentes define el valor mínimo de los indicadores financieros que deben demostrar los proponentes en los procesos contractuales públicos para hacerse adjudicatarios de un contrato con la entidad pública y poder suministrar sus bienes y servicios.

A continuación se expondrá la forma en la cual se debe calcular todos y cada uno de los indicadores señalados en la tabla 3, igualmente se presentará la interpretación correspondiente con la intensión de que el lector tenga una aproximación a lo que pretende medir cada indicador, y pueda entenderlo, manejarlo y apropiar su verdadera utilidad. La interpretación presentada en este ensayo están de acuerdo a los lineamientos conceptuales del doctor Oscar León García. Y el Decreto 0734 de 2012.

Capital Real del Proponente: Capital Social Efectivamente Pagado (+) Las Reservas Constituidas (+) Utilidades Retenidas (+) Las Utilidades Del Ejercicio.

Este indicador contempla el valor total del patrimonio de la compañía sin tener en cuenta las partidas contables, tales como, ajustes por inflación o valorizaciones, estas se restan debido a que no constituyen un valor real logrado por el desempeño de las actividades de la compañía y de esta manera tener una mejor óptica del verdadero patrimonio. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4.)

Liquidez: Activo Corriente (/) Pasivo Corriente.

"Se entenderá la capacidad que tiene la empresa de generar los fondos suficientes para el cubrimiento de sus compromisos de corto plazo, tanto operativos como financieros. También se define la liquidez simplemente como la capacidad de pago a corto plazo". (García, 2009)

Nivel de Endeudamiento: Pasivo Total (/) Activo Total

Esta Razón nos muestra el grado de participación de los terceros o acreedores en el financiamiento de la empresa o sea de cada peso invertido en activos, cuánto es de terceros y las garantías que ello representa para los acreedores. En otras palabras muestra de lo que tengo como activo cuando debo a los acreedores.
"El índice de endeudamiento total no sirve para evaluar la capacidad de endeudamiento de la empresa. Sólo da una idea del respaldo sobre los pasivos". (García, 2009)

Capital de Trabajo: Activo Corriente (-) Pasivo Corriente
Esta diferencia representa el margen de seguridad que tiene una empresa para cubrir sus obligaciones a corto plazo. Mide o evalúa la liquidez necesaria para que el ente continúe funcionando fluidamente. Es decir que me muestra con qué dinero cuenta la compañía para seguir desarrollando su objeto social si tuviese que pagar todas sus obligaciones de manera inmediata. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4.)

Indicador De Riesgo: Activos Fijos (/) Patrimonio Líquido

La aplicación de este indicador, señala el nivel de activos fijos que tiene la compañía, entre mayor sea este indicador se considera que los recursos están congelados en maquinaria y equipo y que el margen de generación de capital de trabajo se ve reducido para la realización del objeto social. Indica la capacidad que posee la compañía generar capital de trabajo, es decir de contar con recursos disponibles de manera inmediata para el desempeño de su objeto social y no quedarse ilíquida. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4.)

Indicador EBITDA: Utilidad Operativa (+) Depreciaciones (+) Amortizaciones (+) Provisiones

EBITDA son las siglas de Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, que en español significa Utilidad Antes de Intereses, Impuestos, Depreciaciones y Amortizaciones.

El Indicador EBITDA determina la ganancia o utilidad obtenida por una empresa, sin tener en cuenta los gastos financieros, los impuestos y demás gastos contables que no implican desembolsos reales de dinero en efectivo, como las depreciaciones, las amortizaciones y las provisiones. De forma sencilla, el EBITDA nos dice: la Empresa o el Proyecto es rentable y a partir de este instante, dependerá de la gestión que la Empresa o el Proyecto sean viables o no. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4.)

Con este Indicador podemos conocer cuánto puede generar un proyecto sin tener en cuenta la carga tributaria ni los costos financieros del proyecto o la empresa. Un resultado positivo en el EBITDA nos dice que el proyecto o la empresa son viables, y dependerá de las políticas de cada compañía que continúe así.

Lo negativo del EBITDA, se encuentra en que no considera completamente el flujo real efectivo, puesto que considera la totalidad de los ingresos sin importar si estos han sido cobrados o están en cuentas por cobrar, así como tampoco contempla la variación del capital de trabajo por inversiones en activos fijos. Entonces el EBITDA no es suficiente para determinar la liquidez, ni para medir con exactitud la capacidad que puede tener un proyecto de generar efectivo, elemento de gran importancia para el éxito de una empresa.

Crecimiento del indicador EBITDA: EBITDA del último año sobre el EBITDA del año inmediatamente anterior. Un resultado positivo indicará que la viabilidad de la compañía se ha incrementado de un año a otro y que la gestión operacional de misma es eficiente y continua.

En principio debemos tener claro que este indicador no aplica para los que tienen menos de un año fiscal. Y fundamentalmente está diseñado para mostrar cual ha sido la variación del EBITDA de u año a otro, (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4.)

Rotación de Inventarios: Costo De Ventas / Inventario
Mediante este Indicador se puede establecer el número de veces en que el inventario de mercancías de la empresa se convierte en efectivo o cuentas por cobrar. (Decreto 0734 de 2012, Art. 6.2.2.2; 6.2.2.3 y 6.2.2.4.)

Una razón alta indica que la empresa podría quedar sin inventarios, situación ésta que incide directamente en ventas y por ende en la utilidad. En el caso de las industrias existe el riesgo de quedar sin materia prima y no habría producción lo que disminuye la utilidad.

Una razón baja nos muestra que pueden existir inventarios obsoletos o una muy baja rotación de estos lo que incide directamente en las ventas y en las utilidades.

"En forma similar a lo definido para la cartera, la rotación de inventarios indica las veces que éste es convertido en efectivo durante el período. En vista de que hay diferentes tipos de inventarios es importante estudiar por separado la rotación de cada uno de ellos". (García, 2009)

La Capacidad Residual (CR) se determina de la siguiente manera:

$$CR = \text{Capital de Trabajo} - \left(\frac{\text{Saldos de contratos vigentes Y Vr. Contratos adjudicados}}{\text{Término pendiente de ejecución en meses}} \right)$$

Es la diferencia entre el capital de trabajo del proponente a 31 de diciembre del año anterior a la fecha de presentación de la propuesta, registrado en el RUP. Y restarle los saldos de los contratos de obra que estén adjudicados o en ejecución a la fecha de presentación de la propuesta. Ya sea directamente o por medio de consorcios o uniones temporales. (Decreto 1397 de 2012)

La finalidad e interpretación de este indicador consiste en determinar la capacidad que tiene una empresa para cubrir sus obligaciones a corto plazo. Aún después de responder por otros contratos que tenga vigentes y que por exigirle también capital de trabajo, su capacidad se puede ver disminuida, por lo tanto es

necesario probar que luego de este hecho aún continúa con capacidad para seguir desarrollando su objeto social si tuviese que pagar todas sus obligaciones de manera inmediata.

Una vez han sido explorados los Requisitos Mínimos Habilitantes de Capacidad Financiera establecidos en el Decreto 734 de 2012 es pertinente mostrar también los indicadores anteriormente solicitados en el decreto 1464 de 2010, el cual aplicaba anteriormente y que fue complementado mediante el nuevo decreto, los indicadores del decreto 1464 de 2010 se relacionan en la tabla 4 a continuación.

Tabla 4. Matriz de Indicadores Financieros según Clasificación del Proponente - Decreto 1464 de 2010

REQUISITOS MÍNIMOS HABILITANTES DE CAPACIDAD FINANCIERA				
INDICADOR / CLASIFICACIÓN		CONSTRUCTORES	CONSULTORES	PROVEEDORES
1	Liquidez	X	X	X
2	Nivel de Endeudamiento	X	X	X
3	Capital de Trabajo	X	X	X

(Tabla construida a partir de los Art. 27, 32 y 37. Decreto 1464 de 2010)

Como se puede ver los indicadores financieros anteriormente solicitados tan solo eran 3, eran los mismos para todos los proponentes, y su valoración se realizaba confrontándolos con la tablas de puntuación (como ejemplo las relacionamos a continuación de este párrafo en las tablas 5 y 6 respectivamente), las cuales asignaba un puntaje de acuerdo al valor que arrojaba dicho indicador, la función de la entidad en principio consistía en definir el puntaje mínimo que debía cumplir el proponente, y es segundo lugar, corroborar que los proponentes cumplieran con la condición previamente establecida y habilitar o no habilitar la propuestas presentadas en el proceso contractual.

Tabla 5. Puntajes para indicador de Patrimonio, Liquidez y Endeudamiento

Patrimonio			Índice de liquidez		
Desde	Hasta	Puntos	Desde	Hasta	Puntos
0	101	41	-	0,5	- 50,0
102	172	84	0,5	0,8	-
173	344	126	0,8	1,0	50,0
345	689	168	1,0	1,5	100,0
690	1.378	210	1,5	Mayores	200,0
1.379	3.445	252	% De endeudamiento		
3.446	8.612	294	Desde	Hasta	Puntos
8.613	15.502	336	-	40	180
15.503	51.672	378	40	56	150
51.673	Mayores	420	56	71	100
			71	81	50
			81	91	15
			91 o más		-50

(Tomado de: Decreto 1464 de 2010, Art. 27.)

5 CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede considerar que el proceso evaluación de la capacidad financiera a través de los Requisitos mínimos habilitantes de capacidad financiera, establecidos en los pliegos de condiciones, para los procesos de contratación pública, ha sido fortalecido en la medida que ahora son más los indicadores solicitados, lo que permite valorar otros aspectos de capacidad financiera de los proponentes que antes no se tenían en cuenta en los procesos contractuales

Es de anotar que mediante el decreto 0734 de 2012, se incluyeron importantes cambios a la forma de evaluar la capacidad financiera de los proponentes en los procesos de contratación pública. Los principales aspectos que podemos tener en cuanta son:

- La inclusión de (6) seis nuevos indicadores
- La potestad del ente público de definir el valor mínimo que debe tener el indicador.
- Contar con indicadores especiales según la clasificación del proponente como es el caso del indicador de capacidad residual para los constructores y el indicador de rotación de inventarios para los proveedores.

El indicador de Capacidad residual es sin duda alguna la mayor novedad en cuando a indicadores financieros en la contratación estatal, y su finalidad está centrada en los contratos de obra pública, buscando prevenir que un mismo contratista que se encuentre saturado de contratos, con su capacidad disminuida, pueda seguir siendo adjudicatario de más contratos estatales y corra el estado el riesgo que éste contratista no pueda cumplir sus obligaciones.

Un indicador financiero por sí solo no sirve de mucho. Únicamente podrá ayudar a tener una interpretación para un juicio si se confronta con otra cifra. Habitualmente se puede comparar con los siguientes parámetros:

- El promedio o estándar de la industria o la actividad.
- Índices de períodos anteriores.
- Los objetivos de la empresa.
- Otros índices.

Cuando se utilizan indicadores financieros en un análisis, se debe ser consciente de las limitaciones que pueden presentar en su uso y saber manejarlas dentro del estudio para prever posibles desviaciones en su aplicación y análisis.

Lo primero que podemos ver como limitantes es el hecho que los indicadores son aplicados tomando información histórica, lo cual nos dará una visión de la compañía en determinado momento pasado, lo cual no es garantía que su comportamiento futuro a ciencia cierta sea el mismo. Sin embargo, también es importante el análisis del comportamiento pasado a fin de poder proyectar una tendencia, sin que sea garantía que el comportamiento será igual a futuro.

Otra limitante puede verse relacionada con deficiencias o restricciones en la información necesaria para aplicar los indicadores de manera idónea, lo cual puede conllevar a que trabajemos con información insuficiente o sesgada que nos conlleven a un análisis completamente distinto a la realidad. Lo cual por supuesto afecta la toma de decisiones por parte de los usuarios internos o externos que hacen uso de dicha información.

También vale pena anotar que la mera exigencia de nuevos indicadores financieros para ser evaluados en los procesos de contratación con el estado no es suficiente, debe ser complementado con una estudio juicioso de parte de las entidades públicas, ya que la fortaleza y utilidad real radica en el valor mínimo que deben cumplir los proponentes en dichos indicadores.

Las reformas que últimamente que se han venido suscitando sobre el estatuto General de contratación de la administración pública al parecer pretenden blindar a las entidades públicas de situaciones de corrupción que se puedan presentar y como objetivo principal busca garantizar el cumplimiento de los fines de cometido estatal de la entidades públicas con el uso eficiente de los recursos públicos, observando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad establecidos en la Carta Magna Colombiana y generando en la ciudadanía confianza en las instituciones y en los servidores públicos con respecto al manejo de los recursos del erario público en Colombia.

6 BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República (1993). *Ley 80*. Bogotá D.C.

Congreso de la República (2007). *Ley 1150*. Bogotá D.C.

Consejo Nacional Legislativo (1887). *Código Civil Colombiano - Ley 57*. Bogotá D.C.

Consejo Nacional Legislativo (1887). *Código Civil Colombiano - Ley 153*. Bogotá D.C.

Contaduría General de la Nación (2012). *Regimen de Contabilidad Pública*. Bogotá D.C.

Corte Constitucional Colombiana (2012). *Sentencia T-433*. Bogotá D.C.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2012). *Decreto Ley 019*. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (2010). *Decreto 1464*. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Decreto 0734*. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Decreto 1397*. Bogotá D.C.

El Pueblo de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.

García, O. L. (2009). *Administración Financiera "Fundamentos y Aplicaciones".* Medellín.