

ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA

Democratización de la Contratación Pública

Presentado por

Gilma Yigliola Peña Santamaría

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

10 de octubre de 2013

## Resumen

Las organizaciones de base día a día van cobrando importancia en el ámbito de la economía. Su importancia trasciende más allá del mero ejercicio de adquirir utilidades, pues su impacto tiene la capacidad de contribuir a mejorar la situación de personas que no tiene un empleo estable y en condiciones dignas. Estas organizaciones por la naturaleza de su objeto social buscan el beneficio de sus asociados y el de la comunidad en general. Licitación con entidades estatales representa una gran oportunidad para este tipo de organizaciones, pues por el monto de los contratos así como por la confianza que representa el contratar con entes públicos conlleva a materializar sus aspiraciones sociales y económicas; este ensayo pretende hacer un acercamiento a la contratación que es accesible por parte de este tipo de organizaciones, específicamente en la Secretaría Distrital de Integración Social.

Palabras claves: contratación, organizaciones de base, Estado, democratización

## Abstract

Grassroots organizations everyday are gaining importance in the field of economics. Its importance transcends beyond the mere exercise of acquiring profits, because their impact has the ability to help improve the situation of people who do not have a stable and dignified employment. These organizations by the nature of its objects seek the benefit of its members and the community in general. Tender with state agencies represents a great opportunity for these organizations, since the amount of contracts as well as the trust that represents the contract with public bodies involved to realize their economic and social aspirations; This essay aims to make an approach to recruitment is accessible by such organizations, specifically in the District Department of Social Integration.

Keywords: Recruitment, grassroots, state, democratization

## INTRODUCCION

El estado, en el cumplimiento de cubrir las necesidades de la población, y teniendo en cuenta que no posee la capacidad logística para suplir dichas necesidades, recurre a la contratación con particulares.

La contratación que realiza el estado con entidades privadas, ha tenido grandes dificultades a lo largo de la historia en la contratación pública en Colombia. Entre los inconvenientes más comunes esta la desviación de recursos públicos, la apropiación de activos y el clientelismo.

La Ley 80 de 1993 se creó como una herramienta para minimizar los actos de corrupción y tener un mayor control en el proceso de contratación y ejecución contractual en el cual se materializa el fortalecimiento de los principios de transparencia y selección objetiva a través de la generalización de audiencias públicas en los procesos de contratación, la masificación de la información, la obligación de garantizar la convocatoria pública en los procesos contratación directa, la depuración de los factores de selección, la adopción de una serie de parámetros dirigidos a neutralizar el direccionamiento de pliegos de condiciones y de términos de referencia y la introducción de lineamientos para la utilización de herramientas de información y comunicación en la contratación pública.

Con la expedición de la ley 812 de 2003 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 "Hacia un Estado Comunitario", en la que se orienta a las entidades a divulgar en forma anticipada y mediante la utilización de herramientas tecnológicas los programas y presupuestos de contratación e inversión, así como las características de los proyectos que vayan a adelantar, con el objeto de fortalecer el control ciudadano por medio de veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal.

## Democratización de la Contratación Pública

Para el desarrollo de estas acciones, el Gobierno ha contado con el apoyo y colaboración del Banco Mundial que en el mes de abril de 2000 realizó una visita, en la que con la ayuda de funcionarios públicos y contratistas del Estado, emprendió un análisis teórico y práctico de la regulación colombiana en materia de contratación, que concluyó con un informe denominado “Informe de Evaluación de Adquisiciones del País” <sup>1</sup>

En este documento se mostraron una serie de fallas asociadas con la contratación pública y su regulación. Esto impulso a la expedición de la ley 812 de 2003 “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario” <sup>2</sup>

Por medio de esta ley se orienta a las entidades a divulgar en forma anticipada y mediante la utilización de herramientas tecnológicas los programas y presupuestos de contratación e inversión, así como las características de los proyectos que vayan a adelantar, con el objeto de fortalecer el control ciudadano por medio de veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal.

La Secretaria Distrital de Integración Social (de aquí en adelante SDIS), en pro de llevar a cabo su objeto social de llevar bienestar a la población vulnerable que habita en la capital de Colombia, necesita de actores privados que tengan la capacidad de ejecutar contratos que requiere la SDIS para llegar a la población vulnerable de la ciudad. Esta entidad ha aplicado procedimientos para evitar que se repitan hechos de corrupción y para impulsar las iniciativas de organizaciones de base, por lo cual opto por crear programas de semilleros, los cuales tienen la finalidad de otorgar contratos a estas organizaciones, dando orientación y

1. DPN. (2003). Política De Contratación Pública Para Un Estado Gerencial. Bogotá, D.C.
2. Diario Oficial. (2003). LEY 812 DE 2003. Bogotá, D.C

acompañamiento, esto con el fin de beneficiar a la población en dos sentidos, por una parte se da alimentación a la población vulnerable de Bogotá, y por otra se impulsan las organizaciones de base para que se fortalezcan y puedan llevar a cabo las iniciativas sociales que impulsan.

Para el adecuado cumplimiento de las funciones que llevan a cabo las entidades públicas, se ha establecido mediante normatividad que estas pueden celebrar contratos con organizaciones de naturaleza privada o pública, las cuales deben tener la capacidad de llevar a cabo aquellas tareas que la entidad por su magnitud o por no tener la infraestructura técnica no puedan ejecutar por sí mismas.

Para dar cumplimiento al objeto social de algunas entidades públicas se requiere hacer una planificación la cual, para ser llevada a cabo, debe recurrir a la figura de la contratación, la cual está regulada por decretos, leyes y demás normatividad que la complementan o modifican.

La ley 80 fue creada para dar transparencia y evitar los molestos y largos trámites en documentos, y además para hacer el uso de herramientas informáticas por medio del SICE, que es el sistema de información para contratación estatal. La finalidad de los contratos celebrados con terceros y en particular los que celebra la SDIS es garantizar los derechos fundamentales, los cuales se reconocen en la constitución política:

El servicio a la comunidad es una finalidad del estado: “ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”(Constitución Política de Colombia, 1991)

Para el logro de este objetivo es importante que el estado imparta por medio de sus instituciones beneficios a quienes los necesitan sin hacer distinción de raza, credo o tendencias políticas, tal como lo expresa el siguiente artículo: “ARTICULO 5o. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.”(Constitución Política de Colombia, 1991)

Para el logro de la igualdad entre los ciudadanos del territorio colombiano, se crean mecanismos orientados en brindar ayuda a los sectores marginales de la sociedad en concordancia con; “ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de

sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición Económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” (Constitución Política de Colombia, 1991).

El gobierno En cumplimiento a sus funciones básicas para la consecución de las metas y objetivos trazados dentro de los planes y programas del Estado, por medio de la administración pública cumple numerosas labores de carácter político, llevadas a cabo con sus recursos por medio de procesos de contratación con entidades particulares. De esta forma, los últimos obtienen funciones públicas y el consecuente compromiso para los fines del Estado, la continua y eficaz prestación de servicios públicos y la garantía de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella.

Desde el punto de vista de los sujetos, el estatuto se aplica a todas las entidades que contratan con el Estado, así:

“Los principios y fundamentos básicos de la contratación estatal han sido establecidos en la Constitución Política mediante la incorporación de un derecho fundamental y una regla de Estado social de derecho: el derecho a la igualdad y la prevalencia del interés general sobre el interés particular. El derecho a la igualdad, como directriz fundamental de la contratación de la administración, impone a las

entidades públicas, a favor de los asociados, el deber de propiciar y permitir su acceso a la contratación pública sin efectuar discriminaciones” (Fundamentos de contratación pública para proyectos sociales en alimentación y nutrición, 2009).

De esta forma, la ley 80 de 1993, actúa como la norma que regula los procesos de contratación en el país. Establece el punto de partida y es una de las herramientas jurídicas más importantes que orienta y supervisa los procesos de contratación, cuyo objeto es el de contribuir a la eficacia y transparencia en el manejo de los recursos del Estado, a la moralización de la gestión y a la economía en la contratación estatal, desde sus inicios. La Ley 80 de 1993 estableció una universalización normativa, pues en un sólo texto sintetizó la dinámica contractual para todo el país, por ello, la circulación de la ley 80 de 1993 es de especial importancia para la correcta gestión y ejecución de los dineros públicos en todas las instancias que tengan esta competencia, pues se generaron responsabilidades fiscales, disciplinarias y penales en contra de los administradores que por ignorancia, ineptitud o inexperiencia, ejecuten recursos por fuera de los lineamientos normativos orientados para tal fin.

Los principios básicos contemplados en el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993) se encuentran la selección objetiva y la publicidad, que son componentes para el fortalecimiento de este principio. Para que se dé cumplimiento a la selección objetiva, la entidad pública debe garantizar la selección de la propuesta más propicia a los intereses del servicio público y el Estado. Por otra parte la

entidad, a través del proceso de contratación, debe suministrar la información inicial que tenga, y toda la que se genere durante el proceso a las autoridades y particulares que lo soliciten, sin lesionar la reserva de los procesos de evaluación y documentación.

En tal caso, se inicia con la organización precisa y detallada de un cronograma de actividades para el perfeccionamiento del proceso de contratación, en el cual se verifica la evaluación de propuestas, la audiencia de información de pliegos y adjudicación del contrato. Esto se basa en el principio de legalidad y la finalidad del interés público, certificando así las programaciones de selección y los requisitos contenidos en el Estatuto general para la contratación de la Administración Pública.

Cuando se declara desierta la licitación, ésta debe ser originada por casos que impidan la elección objetiva de la oferta, esta declaración se debe realizar mediante acto administrativo, en el que se señalen los pormenores y las razones que se tuvieron en cuenta para decretar la declaración de licitación desierta.

Revisando la normatividad, se encuentra que en la ley 1150 de 2007 se prohíbe el cobro de los pliegos de condiciones, lo cual es un paso adelante en la democratización de la contratación pública, que es el tema central del presente texto, pues esta Ley incentiva la competencia, oportunidad y participación masiva

del mercado en estos eventos y está relacionado a una mejor transparencia en la contratación.

Hacer público el documento borrador de pliegos beneficia el examen que pueden realizar los candidatos en el proceso relacionado con las especificaciones técnicas y los requisitos para advertir mejoras en pro de una competencia leal. Este examen lleva a que los postulantes favorezcan al mejoramiento de las condiciones del documento desde el objeto que se quiere contratar, valorando el presupuesto y las razones técnicas.

Las exigencias de cumplimiento se tratan como habilitantes, de esta forma, se garantiza que el proponente cumple las condiciones de idoneidad; que tiene la capacidad o el perfil para llevar a cabo las obligaciones contractuales, en especial, porque se escoge el mejor proponente pues se evalúan unos mínimos básicos de condiciones que establezcan proporcionalidad y confianza con el objeto que se desea contratar o comprar. El Registro Único de Proponentes (RUP) toma importancia porque a través de este instrumento se verificarán los términos generales de capacidad que tienen los proponentes, este hecho agiliza el proceso en general. La inscripción en el registro de proponentes se oficializa a través de un acto administrativo, mediante el cual la cámara de comercio respectiva concentra en ese registro la información entregada por el proponente en el formulario diligenciado para su efecto.

En la selección objetiva, los factores de experiencia y capacidad financiera y jurídica para contratar pasan a ser requisitos de verificación y no de evaluación. En otras palabras, serán habilitantes para continuar dentro del proceso de selección los contratistas más idóneos, quien presente la mejor oferta debido a sus factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes que resulten ser la más favorable para la entidad, será la que tenga derecho a contratar. Es decir, sigue primando los intereses del Estado para la adquisición de bienes y servicios al mejor precio, sin olvidar la calidad de éstos.

En las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes o servicios de características técnicas, el único factor de evaluación será el menor precio ofrecido. Este tipo de bienes y servicios deben estar señalados en el manual de contratación de la institución.

Los contratistas deben demostrar transparencia y honestidad con el fin de combatir la corrupción y el beneficio de particulares y así evitar un uso inadecuado de los recursos públicos. En el caso de los proyectos sociales que lleva el Estado por medio de las entidades destinadas para tal fin, se requiere en los casos de productos y servicios relacionados con alimentos, contar con suficiente experiencia y conocimientos jurídicos, pues este tipo de servicios tienen como objetivo contribuir a establecer la igualdad entre los ciudadanos disminuyendo la brecha entre quienes poseen recursos y quienes no los poseen.

Bogotá es una de las ciudades con más alto número de población vulnerable, pues por tratarse de la ciudad que mayor desarrollo económico y más oportunidades de ocupación laboral brinda, es el destino al cual llegan a diario familias desplazadas de todas partes del país, a esto se le suma los problemas de drogadicción y de violencia intrafamiliar que tienen lugar en la capital del país. Recuperar a esta población para que sean capaces de superar su situación de vulnerabilidad es el objetivo primordial de la SDIS, que realiza proyectos y programas para acoger por localidades a la población en situación de riesgo que habita en la capital de Colombia. El proyecto primordial que ejecuta la SDIS se ocupa de uno de los principales problemas que enfrenta la población vulnerable; la falta de alimentos, lo cual tiene como consecuencia desnutrición y deterioro de la salud y, por ende menos oportunidades de salir de su situación de vulnerabilidad dadas las deficientes condiciones físicas en las que se encuentra el individuo para enfrentar sus dificultades económicas.

Como se explico en los inicios del texto, el Estado no posee la infraestructura para suplir todas las necesidades de la poblacion, pese a que esta obligado a hacerlo. La SDIS, como entidad a nivel distrital perteneciente al Estado colombiano, debe procurar el bienestar de la población vulnerable y para tal fin recurre al proceso de contratacion publica, mediante el cual cumple la consecucion de sus objetivos. La SDIS ha desarrollado un manual de contratacion publica, en el cual se establecen los procedimientos que se llevarán a cabo para poder cumplir con eficiencia,

eficacia, efectividad y transparencia el uso de los recursos publicos que el Estado le ha asignado.

De acuerdo con la naturaleza y fines de la SDIS, se han establecido politicas de carácter social y economico, encaminadas a darle oportunidades a las organización de base, para que estas puedan acceder a contratos que sean capaces de llevar a cabo y asi crear un doble beneficio, que consiste en cumplir el objetivo de la SDIS, que es dar alimentos a población en riesgo de desnutrición y por otra parte, contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de base, mediante los contratos que concede, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el manual de contratación de esta entidad y además del cumplimiento de la normatividad legal vigente.

Para la selección de los operadores a los cuales se les otorgaran contratos, se lleva a cabo un analisis de las organizaciones, las cuales “deben ser entidades privadas sin animo de lucro de experiencia reconocida, prefereriblemente de la localidad en la cual se desarrollara el contrato y de origen comunitario. Se escoge este tipo de empresas por tener afinidad con el desarrollo del proyecto 730 que lleva a cabo la SDIS, se busca que el servicio se entregue en condiciones de oportunidad, imparcialidad, transparencia, calidad y transitoriedad, reconociendo sus necesidades y diferencias, a través de suministro de alimentos saludables e ino cuos, procesos pedagogicos de fortalecimiento de capacidades, educación y participación, vigilancia y seguimiento del estado nutricional, promoviendo estilos de vida saludable, de manera articulada con los sectores público, privado y

académico, según lo expresa el pliego de condiciones y en general a lo largo del contrato para comedores comunitarios de la SDIS”. (Anexo Técnico para contrato de comedores, 2013)

Se busca en particular que la organización que operara el comedor cumpla esencialmente con los siguientes requisitos:

- 1- Que tenga la capacidad de producir alimentos calientes en las condiciones establecidas por la normatividad vigente y en especial por las condiciones exigidas por la SDIS.
- 2- Que tenga un objeto de carácter social, que busque mejorar la situación de la población vulnerable.
- 3- Que tenga experiencia comprobada con el objeto contractual del contrato.

La SDIS considera que es apropiado contratar con entidades sin ánimo de lucro, pues este tipo de empresas reinvierten sus utilidades en la misma organización, lo cual hace que se fortalezcan y que por lo tanto tengan la capacidad a futuro de seguir contribuyendo a la población en situación de vulnerabilidad.

El plan de desarrollo 2012 – 2016 “BOGOTA HUMANA” contempla en su objeto general se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de todos los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, otorgando especial consideración al proyecto, y buscando la autosostenibilidad del proyecto.

## BIBLIOGRAFIA

- Gorbaneff, Y (2002). *Contratación pública en Colombia y la teoría económica*: Bogotá, D.C.
- Pachón,C (2012). *Contratación pública: estatuto general, normas complementarias, reglamentos, Decreto 734 de 2012*: Bogotá, D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Contratación pública: reglamentación de la modalidad de selección de mínima cuantía*: Bogotá, D.C.
- Benavides, J (2010). *Contratación pública y debilidad institucional en infraestructura en Colombia*: Bogotá, D.C.
- Galindo, S (1997). *Organizaciones comunitarias II*: Bogotá, D.C.
- Ruiz, V (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada : una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*: Buenos Aires
- Bejarano Roncancio, Jhon Jairo (2009) *Fundamentos de contratación pública para proyectos sociales en alimentación y nutrición*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado el 27 de septiembre de 2013 de, <http://www.bdigital.unal.edu.co/636/#sthash.nYcZWaOQ.dpuf>
- Documento Conpes 3249, Departamento nacional de Planeación, Política de Contratación Pública Para un Estado Gerencial. Recuperado el 22 de septiembre de 2013, de [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_col\\_con3249.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_col_con3249.pdf)

- Secretaria Distrital de integración Social, Contratación. Recuperado el 15 de setiembre de 2013, de <http://old.integracionsocial.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=2296>