

IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS PROCESOS PRECONTRACTUALES
PARA LA ADQUISICIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA Y
SEGURIDAD PRIVADA

JAIME RODRÍGUEZ DÍAZ

DIRIGIDO A:

Tutor Metodológico: CONRRADO DE JESÚS ÁLVAREZ CHOGO
Tutor Temático JULIA AURORA RIAÑO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y
SEGURIDAD
ESPECIALIZACIÓN ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD

BOGOTÁ DICIEMBRE 06 DE 2019

Resumen

Si bien, son innumerables las publicaciones que sobre la corrupción se han elaborado en Colombia detallando acerca de sus orígenes, sus consecuencias y las diferentes modalidades en las que esta se presenta; por medio del presente escrito se busca demostrar la manera como la corrupción en los procesos Pre-contractuales luego de afectar el correcto desarrollo de la etapa de selección del futuro contratista también puede afectar de manera significativa y muy relevante la futura prestación del servicio de Vigilancia por parte de la empresa seleccionada. También se quiere resaltar el compromiso adquirido por muchas Empresas de Vigilancia por prestar un servicio acorde a las necesidades actuales de la Seguridad Privada en Colombia, invirtiendo para ello en capacitación y especialización de su personal; y finalmente se espera hacer un llamado de atención para que las entidades de control puedan articular sus procesos con el fin de combatir estas prácticas indebidas y para que por parte del Gobierno Nacional se estructuren debidamente los Procesos de Selección para la adquisición de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada sin menospreciar la importancia de asignar y sobre todo destinar los recursos disponibles para los Medios de Apoyo.

Palabras Claves: Corrupción, Contratación Pública, Medios Tecnológicos, Valor Agregado, Pre-contractual, Actualización de Procesos, Competencia, Transparencia, Recursos Públicos, Análisis de Riesgos.

Abstract

Although there are innumerable publications that have been prepared on corruption in Colombia detailing its origins, its consequences and the different modalities in which it is presented; This document intends to demonstrate the way in which the corruption in the Pre-contractual Processes after affecting the correct development of the selection stage of the future contractor can also significantly and

significantly affect the future provision of the Surveillance service by Part of the selected company. We also want to highlight the commitment acquired by many Surveillance Companies to provide a service according to the current needs of Private Security in Colombia, investing in training and specialization of their staff and finally it is expected to call attention so that Control entities can articulate their processes in order to combat these undue practices and so that the National Government properly structures the Selection Processes for the acquisition of Private Security and Surveillance Services without underestimating the importance of assigning and above all allocate the resources available to the Support Media.

Keywords: Corruption, Public Procurement, Technological equipment, Value Added, Pre-contractual, Process Update, Competition, Transparency, Public Resources, Risk Analysis.

Introducción

El deseo de muchos, es poder contratar en algún momento con una Entidad Estatal, tanto por el reconocimiento que la imagen corporativa del futuro contratista pueda tener, como por el hecho de que en la etapa Pre-contractual se establecen una serie de parámetros y requisitos que resaltan en el hecho de que quienes deseen participar están al día en los requisitos de carácter legal; así las cosas las empresas se preocupan por mantener en regla sus permisos, licencias, certificaciones y todos los documentos de carácter jurídicos y técnicos que le permitan participar en las diferentes convocatorias.

Lamentablemente el esfuerzo de muchas empresas de vigilancia por tener su documentación al día y estar al tanto de la normatividad vigente para cumplir a cabalidad con lo dispuesto por los diferentes entes de control, se ve frustrado cuando ese interés por ofrecer sus servicios y participar de manera equitativa en algunos

procesos Pre-contractuales se ve impedido ante el asomo de un flagelo que azota tanto las finanzas en los recursos públicos como la misma moral y ética de los que hacen parte del gremio de la Vigilancia y la Seguridad Privada; la Corrupción atrae de manera descontrolada, seduce a quienes tienen el control sobre los procesos y arrasa con la sana intención de participar de muchos posibles oferentes. Aunque no debiera ser así, son muy comunes los procesos con un solo oferente claramente direccionados al favorecimiento en una propuesta única.

El Gobierno Nacional de Colombia ha implementado medidas con el fin de combatir la corrupción, una de ellas fue la implementación del Sistema Electrónico de Contratación Pública con el fin de mejorar las condiciones de la Contratación con el Estado, si bien todos los contratos del Estado deben ser publicados a fin de ser de conocimiento general, esto no impide la convocatoria de procesos direccionados a un único proponente. Si bien las consecuencias económicas pueden ser devastadoras para el Erario Público, las consecuencias en una futura contratación de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada puede acarrear importantes implicaciones, cuando lo último que importa es el cumplimiento de los requisitos inherentes al futuro contrato y el servicio es prestado por una empresa que no tuvo competencia, no hubo esfuerzo alguno y como tal no tiene necesidad de buscar la mejora en sus procesos. Una deficiente prestación del servicio incrementa los riesgos y peligros propios de nuestra sociedad actual. Ahora bien, se pretende mimetizar esta situación con el denominado Valor Agregado, donde el que más ofrecimientos de servicios adicionales o medios de apoyo sin costo alguno realice a la entidad contratante; tanto se ha popularizado este fenómeno del Valor Agregado que las nuevas tendencias de selección van encaminadas al ofrecimiento a precios irrisorios y alejados de la realidad del mercado, obligando a quienes deseen contratar con el estado a ser parte de estas indebidas prácticas comerciales, pues son las mismas entidades quienes están avaladas para realizar este tipo de procesos de selección.

Por lo anterior es importante reconocer la importancia de establecer procesos acorde a las necesidades del sector, donde no se menosprecie el valor que deben tener los medios de apoyo, pues estos son un instrumento para prevenir las posibles afectaciones que pretende cometer el delincuente. No son pocas las empresas de Vigilancia que licitan con el estado, por ello es importante que no haya indiferencia frente a los factores que afectan la participación y la futura contratación, es decir aspectos tales como la Corrupción, el Valor Agregado y los procesos Pre-contractuales acorde a las necesidades del sector.

Objetivos

Objetivo general

- Analizar los riesgos detectados durante los procesos de Licitación con las Entidades Estatales debido a la intervención de factores de corrupción que inciden en la inadecuada estructuración de los pliegos de condiciones para la futura contratación de los servicios de vigilancia y seguridad privada

Objetivos específicos

1. Identificar los riesgos materializados en el proceso precontractual con las Entidades Estatales, ante la ausencia de procesos actualizados acordes a las crecientes problemáticas de seguridad.
2. Reconocer la importancia de hacer una identificación acertada de las necesidades del cliente, donde el bienestar de la comunidad prevalezca sobre un interés particular.
3. Lograr una mayor articulación con los entes de control tanto para el cumplimiento de las normas, como para la implementación de procesos de selección acordes a las necesidades del sector de la Vigilancia y Seguridad Privada.

Desarrollo

La Corrupción impide la actualización en los procesos de Vigilancia y Seguridad Privada

Podría decirse que el ideal de una empresa de Vigilancia y Seguridad Privada está en el deseo de ofrecer un servicio óptimo y acorde a las necesidades de sus potenciales clientes, para ello, cada cual conforme a sus políticas internas de crecimiento y expansión invierte tanto en procesos de selección óptimos como en la adecuada capacitación para su personal tanto administrativo como operativo, procura la mejora y optimización de sus procesos, actualiza en infraestructura y en los medios de apoyo requeridos para cada uno de los servicios a ofrecer; todo esto con el único fin de presentarse en el mercado como un proveedor atractivo a la hora de realizar un ofrecimiento comercial. Como tal se espera que este ideal sea valorado con especial interés por aquellas entidades ya sea de orden Estatal o Privado que estén en la necesidad de contratar los servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, y en tal sentido se esperarían reciprocidad entre las partes; es decir, de aquel que está en la capacidad de ofrecer un servicio óptimo y de calidad acorde a las expectativas del cliente, y de aquel que está a la expectativa de suplir una necesidad para la salvaguarda de los bienes y personas a su cargo.

No son pocas las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada, cuya esencia se enmarca en la legalidad de sus procesos y actuaciones, pero estas pretensiones de honorabilidad, ética y transparencia a la hora de participar de manera equitativa en Procesos Pre-contractuales se van al traste con descaradas actuaciones en la selección del futuro contratista por parte de los comités evaluadores, donde incluso se evidencia que en muchas oportunidades los procesos carecen de competencia. Marcela Meléndez Docente de la Universidad de los Andes, en el sentir de muchos lo expresa de la siguiente manera:

“Los procesos que se abren con un solo oferente, si llegan a materializarse en un contrato, culminan por definición con un solo oferente habilitado. En este caso, la ausencia de competidores puede estar asociada con las exigencias de los requisitos habilitantes, o con la percepción acerca de la inutilidad de participar en un proceso que está pre-dirigido” (Meléndez, 2019)¹

Así las cosas, cuando un proceso Pre-contractual para la futura adquisición de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada pierde el enfoque y su atención ya no está centrada en la contratación de una Empresa que cumpla con óptimos estándares de calidad y que satisfaga los requisitos propios de sus necesidades de seguridad; si no que por el contrario la atención se centra en los “acuerdos” que tras bastidores se puedan alcanzar mediante favorecimientos de índole personal, nos encontramos inmersos en procesos donde el poco o nulo interés a lo realmente importante termina generando un incremento en los factores de riesgo para el beneficiario final, pues lo que debiera ser suplido de manera eficiente, termina siendo un factor de menor importancia; se le entrega la seguridad de las Instalaciones, de las personas, de los bienes muebles e inmuebles a empresas que sin oposición comercial limpia, apenas les interesa cumplir con el servicio contratado.

“Hace pocos años se hablaba en Colombia de que el funcionario se contentaba con una retribución o un soborno equivalente al 10 % del valor del contrato. Esta suma asciende hoy en día, según una encuesta realizada por la Cámara Colombiana de Infraestructura, al 14 % del valor del contrato en los departamentos y al 15 % en los municipios.” (Caicedo, 2017)²

Ahora la pregunta es: ¿Aquellos que se oponen a caer en los tentáculos de la corrupción, especialmente en la contratación estatal, cuentan con el debido respaldo de los diferentes entes de control para combatir este flagelo?; o preguntarnos si

¹ Corrupción y contratación pública: problemas y soluciones. Razón pública.

² El presidente de la CCI denuncia la corruptela en municipios y departamentos. Entrevista. El Tiempo

¿Realmente aquellos que intervienen en las etapas precontractuales, ya sea en la elaboración de análisis de riesgos, de estudios de mercado, estudios de costos y estructuración de Pliegos de Condiciones son conscientes que finalmente sus acciones van encaminadas al futuro bienestar de determinado grupo de personas, con las implicaciones que esto podría tener a futuro?

En ese orden de ideas, el asunto de la corrupción para la contratación de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada adquiere una connotación especial si se toman en cuenta los diferentes factores que al día de hoy intervienen en la seguridad de la sociedad Colombiana, pues pasar en alto el hecho de que se requiere adquirir un servicio encaminado al bienestar físico de las personas puede generar motivada incertidumbre. Las necesidades de seguridad son cambiantes y evolucionan día a día, asuntos tales como el desplazamiento forzado, la reinserción a la sociedad de grupos que estaban al margen de la Ley, la descontrolada migración de ciudadanos Venezolanos, todo esto sumado a otros factores internos que tradicionalmente han afectado la seguridad en nuestra sociedad han hecho que las necesidades de hoy no sean las mismas de hace cinco, diez o quince años.

Pero el caso es que la sociedad moderna día a día evoluciona, crece o se modifica en cada uno de los diferentes aspectos que hacen parte de nuestra cotidianidad; es decir, desde nuestra primera percepción del mundo al abrir los ojos en la mañana, hasta ese momento en que en la noche, con un dejo de agotamiento culminamos nuestras diferentes actividades; somos parte de esa evolución, ya sea como agentes transformadores directos, como beneficiarios de ella o como testigos de la misma. Y aun así con el entendido que la dinámica del ser humano no da treguas, la premisa es que en todo momento y sin cesar, algo está sucediendo, algo está cambiando, algo está emergiendo, algo se está transformando; y como tal en ese orden de ideas, el beneficiario final, el usuario de los Servicios prestados por la Empresa de Vigilancia contratada seguramente espera que ésta sea una empresa actualizada en sus procesos operativos acorde a las necesidades actuales.

Ciertamente, la medicina avanza, la tecnología crece a pasos de gigante, los canales de comunicación acercan a las personas al rededor del mundo, día a día surgen teorías, conceptos y hay nuevos descubrimientos que permiten a los expertos avanzar en sus respectivos campos; y el sector de la Vigilancia y la Seguridad Privada no ha sido la excepción, basta con ver las actualizaciones en materia de tecnología que nos permiten apoyar los procesos operativos, pero como se verá más adelante, esto también ha sido en cierta manera desestimado.

Por ello sería idílico que la evolución de nuestra sociedad solo fuera en aquellos aspectos que nos brinda opciones de mejoramiento y de satisfacción. Pero lamentablemente el ser humano dispone de habilidades únicas y de capacidades extraordinarias que le permiten utilizar sus talentos no solo para lo que cada uno interprete como bueno, también hace uso de sus virtudes intelectuales para destruir, dañar y si así lo quiere, para lastimar a sus semejantes.

Así las cosas, abordando nuestro interés particular, tenemos que quien desee realizar una afectación ya sea contra la integridad física o contra la moral de otra persona, si así lo desea perfectamente lo puede lograr. Esto porque se han perfeccionado las técnicas criminales, los delincuentes han especializado su accionar de acuerdo a sus “habilidades” y a la experiencia adquirida; es decir que en el proceso de la seguridad y en sus múltiples implicaciones, sea de orden Estatal, Residencial, Comercial, Hotelero, Industrial, Corporativo, etc., no solo la persona o el equipo encargado realiza su análisis de riesgo y de vulnerabilidades para identificar los agentes que se presentan como amenazas potenciales; la contraparte hace lo mismo, está constantemente revisando, analizando y buscando el detalle que le permita hacer de las suyas, en pocas palabras está haciendo su propio “estudio de seguridad”; si se hace la comparación se puede determinar que por un lado el delincuente constantemente está revisando las diferentes posibilidades que le permita generar una afectación, y por el otro, el del encargado de buscar quien neutralice esa amenaza, esta preocupación pasa a un segundo plano; se descompensa la balanza. En consecuencia la corrupción en los

procesos licitatorios induce al incremento en los factores de riesgo de seguridad, todo por cuenta de quienes incurren en estas prácticas.

Inadecuada determinación de las necesidades del cliente

Para entender de manera detallada la ruta a seguir y el paso a paso para estructurar un proceso Pre-contractual que lleve al interesado a la adquisición de un bien o servicio con el Estado, se cuentan con los parámetros y directrices señalados por Colombia Compra Eficiente, este de manera clara entre otras cosas nos indica que los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Entre otros aspectos señala los elementos mínimos a tener en cuenta para conducir a buen término la etapa Pre-contractual destacando factores tan obvios como: la necesidad que se pretende satisfacer, identificación del objeto, valor y justificación del proceso, criterios para seleccionar la oferta más favorable y el análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.³

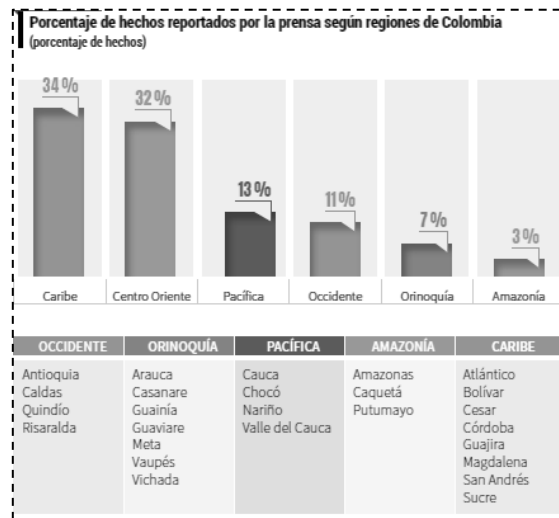
Por otra parte, mientras los análisis precontractuales no se estructuran de acuerdo a las necesidades cambiantes de seguridad, bien sea porque no los realiza el personal idóneo o porque equivocadamente se determina que los requerimientos de seguridad son los mismos para todos, entonces fácilmente el encargado se limita a transcribir. En la misma escala que disminuye la atención al detalle, va en aumento el riesgo ignorado.

Ya sea por el diseño de procesos débiles y mal estructurados o porque de manera intencional se desvía la necesidad de dar respuesta al Objeto del proceso contractual por los actos de corrupción en el interior de las diferentes Entidades Públicas, se le está abriendo la puerta a situaciones de compleja intensidad que a futuro pueden acarrear

³ Colombia Compra Eficiente. (2017). Síntesis Normativa y Jurisprudencia en Contratación.

perjuicios mayores a los que en el presente se podrían prevenir. Tanto el impacto por sus posibles consecuencias, como el caudal financiero que controlan, deben ser más que suficientes razones para que se le brinde una especial atención por parte de todos los involucrados; esto tomando en consideración el indebido manejo a los que pueden ser sometidos los recursos públicos, “La compra y contratación pública es la actividad gubernamental más vulnerable al despilfarro y a la corrupción”. (OCDE, 2007)⁴

Dado lo anterior, llámese Peculado, Concusión, Falsedad en documento público, Concierto para delinquir, Cohecho, Celebración indebida de contratos, Tráfico de influencias, Enriquecimiento ilícito de servidor público o Soborno, de una u otra manera cada una de las modalidades de corrupción en algún momento ha estado presente en el tráfico de favorecimientos indebidos para la adjudicación de un contrato Estatal, y finalmente su afectación es tan grande como cualquier otro flagelo que azote a nuestra nación, arrasando con los recursos públicos de manera indiscriminada. “Los cuatro delitos más cometidos en Colombia son: Peculado (18%), celebración indebida de contratos (13%), Falsedad de Documento público (12%) y concierto para delinquir (11%)”. (Transparencia por Colombia, 2018)⁵ (Ver grafica 1)



Gráfica 1. Corrupción en la Contratación Estatal

⁴ Gestión financiera pública en América Latina : La clave de la eficiencia y la transparencia. Compras y contrataciones públicas en América Latina.

⁵ Así se mueve la Corrupción. Bogotá

Fuente. Tomado de Monitor Ciudadano (2016-2018) – Transparencia por Colombia

Ahora bien, cuando la prioridad ya no consiste en invertir de manera íntegra los recursos para suplir las necesidades de Seguridad, recursos que deben ser destinados para el bienestar de la comunidad y terminan siendo desviados con fines ajenos a su propósito inicial. Es decir que nos encontramos ante otro riesgo, el del Detrimento patrimonial, el que afecta los intereses comunes, y en el mediano y largo plazo se evidencia con la falta de recursos para la mejora de los sistemas de seguridad o con la implementación de esquemas de seguridad diferentes a los plasmados en los Estudios de Seguridad. Hay un reflejo absoluto del abuso ocasionado por aquellos que ostentan una posición de decisión, estas y otras irregularidades reflejan el triste panorama para la indebida celebración de un contrato, tal y como lo señala el informe del Monitor Ciudadano (2016-2018) – Transparencia por Colombia en los siguientes datos: *Del 46% de hechos de corrupción administrativa asociados a la contratación pública, se identificaron seis irregularidades como las más frecuentes: 1. Adjudicación o celebración irregular de contratos (29%) 2. Violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación estatal (17%) 3. Abuso de la figura de contratación directa (8%) 4. Detrimento patrimonial por incumplimiento del objeto contratado (8%) 5. Apropiación ilegal de recursos en los contratos (6%) y 6. Sobrecostos por irregularidades en celebración de contratos (6%). (Monitor Ciudadano, 2018, p.18)*⁶

En definitiva, está claro cuál es el verdadero propósito de un adecuado proceso Pre-contractual; luego del cumplimiento de una serie de requisitos de carácter jurídico, técnico y financiero; seleccionar a la empresa de Vigilancia que haya realizado un ofrecimiento tal, que esté en la capacidad de responder a las necesidades de seguridad y confianza propias de su futuro cliente, que minimice los riesgos detectados y que ante todo se cree un vínculo estratégico que permita reducir significativamente el accionar del delincuente. Cuando la corrupción hace su asomo en el correcto desarrollo de los

⁶ Monitor Ciudadano (2016-2018) Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia – Transparencia por Colombia

Procesos Pre-contractuales, las necesidades se transforman en pro de un beneficio particular, se deja de lado la preocupación por satisfacer una necesidad que día a día es más crítica; la seguridad de bienes y personas.

Cuando Prevalece el provecho personal sobre el bienestar de la comunidad

Lo cierto es que año tras año, vigencia tras vigencia, el estado designa un rubro presupuestal para invertir en temas de seguridad, más concretamente a cada entidad pública se le autoriza parte de este rubro para realizar en la mayoría de los casos de manera autónoma procesos precontractuales que le permitan seleccionar el contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración bajo los principios de Transparencia, Economía, Objetividad, Igualdad, Libre Concurrencia, etc.⁷

Tal y como sucede con las entidades de orden público, el sector privado ya sea por sus juntas directivas, juntas administradoras o por quienes tengan la potestad, y de acuerdo a los riesgos asociados a sus diferentes actividades también tienen la necesidad de contratar empresas especializadas en la Prestación del Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada, para lo cual previa aprobación de sus respectivos comités, reconocen la necesidad de asignar un presupuesto para la salvaguarda de sus instalaciones, bienes muebles, inmuebles y personas.

Tanto las entidades estatales como las organizaciones de orden privado han entendido y aceptado la importancia de realizar procesos Pre-contractuales que les permitan realizar una selección acorde a las necesidades reconocidas por cada uno en materia de seguridad, esto de acuerdo a su actividad y requerimientos específicos. Y

⁷ Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Artículo 24, 25 y 26. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993].

hasta ahí todo marcharía muy bien, cada responsable “cumple” con el requisito de dar respuesta a la necesidad planteada.

Ahora bien, ya vimos que puede suceder cuando no hay un conocimiento real de las necesidades de seguridad, ya sea porque estas se determinan con ligereza sin el debido estudio y análisis, o porque no se quiere aceptar su relevancia; pero resulta que también se ha desviado el principio de Economía, el cual consiste en la optimización de los recursos disponibles más no en la pre ponderación de los intereses particulares sobre los intereses generales, es decir en la manera como algunos esperan abusar de su posición con el fin de lograr un provecho de carácter personal.

Con esto tenemos que la preocupación está latente en todos los sectores, todos sabemos que existe, el descaro de quienes infringen la Ley no conoce límites y su accionar acarrea lamentables consecuencias.

“El flagelo de la corrupción le cuesta más a la nación que el conflicto interno. Este mal se extendió por todo el país comprometiendo la inversión y el desarrollo nacional. Impidiendo la equidad en la redistribución del ingreso y el cumplimiento de la función del Estado. Además, deteriora la institucionalidad, la ética y la moral de la ciudadanía.” (Silva, 2015)⁸

Por lo tanto, el reto a la hora de combatir la corrupción es bastante grande, a tal punto que aquellos que incurren en prácticas desleales tal vez sientan que los altos niveles de impunidad en nuestra nación les concede una cierta ventaja. ¿Será que se puede decir que realmente se cuentan con los mecanismos para combatir de manera frontal este flagelo? Todo ciudadano está en la capacidad de ser veedor de las actuaciones de los funcionarios públicos, pero tanto la indiferencia como el temor a posibles represalias pueden frenar las pretensiones de acudir a las acciones legales.

⁸ Contratación pública y corrupción. El Tiempo 28 abril 2015

“Por ningún motivo que carezca de sustento legal, se le puede negar al ciudadano la posibilidad de participar y ejercer el control social sobre las actividades de la administración pública, (...)” (Burgos, 2014).⁹

Cabe precisar que las Entidades Estatales disponen de unos recursos que les son asignados para la protección de Bienes Muebles e Inmuebles y Personas; y a parte de los funcionarios que deben ser cobijados por estas medidas de resguardo la mayoría de Entidades Públicas tienen un importante flujo de visitantes, es decir que la responsabilidad asumida tiene una connotación muy relevante, pero el asomo de los actos de corrupción para la contratación de los Servicios de Vigilancia pasa por alto el impacto sobre la población beneficiaria, y si bien en el papel el Objeto a contratar sigue inmodificable, la realidad es que se direcciona ese beneficio hacia el provecho de uno o unos pocos beneficiarios.

Papel de los entes de control y procesos acordes al sector de la Vigilancia y Seguridad Privada

Ahora bien, de la mano con esto y no menos preocupante, está el hecho de que la asignación de recursos, hablando en términos monetarios, se encuentran cada vez más condicionados al ahorro desmedido, ya sea por la preocupante tendencia a la corrupción o por el entendido que tanto a nivel privado como a nivel público se ha establecido la premisa de que aquello que no esté regulado debe ser otorgado por los posibles oferentes como valor agregado.

Hoy en día en el sector estatal se ha vuelto una práctica bastante común que los oferentes en los distintos procesos precontractuales con el fin de ser competitivos, coticen los servicios no regulados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a valores irrisorios, y no porque estos así lo deseen, sino porque la estructura y la dinámica del proceso precontractual a esto los induce.

⁹ Mecanismos Jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.

Lo que realmente preocupa no es el hecho de que se acompañe una oferta con un valor agregado para que esta sea llamativa y competitiva, lo inquietante sobremanera es que los Servicios adicionales (en su mayoría Medios tecnológicos de Apoyo) solicitados en los términos de referencia, pliegos de condiciones y especificaciones Técnicas del servicio corresponden a una porción muy significativa del total del Presupuesto Asignado a los diferentes procesos.

En pocas palabras, se está menospreciando el valor que debe tener la seguridad en los diferentes ámbitos, ya sea en nuestro lugar de residencia, en nuestro lugar de trabajo y todo aquel espacio en donde desenvolvemos nuestras actividades cotidianas. Es decir no hay evolución en los procesos contractuales, por el contrario, hay un retroceso que nos indica que no se le está brindando a la Seguridad el estatus que por relevancia le corresponde.

Ante lo anterior se utiliza con mayor frecuencia el famoso VALOR AGREGADO, cuya real definición se encuentra bastante lejana al manejo que comercialmente se le aplica en el sector de la Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia. El Valor Agregado debiera ser la virtud de ofrecer un servicio con estándares de calidad y eficiencia, un producto excelente que esté en la capacidad de marcar un diferencial con la competencia de tal manera que lo haga llamativo ante sus potenciales clientes. Pero la connotación que se le da a la hora de la Contratación de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada dista mucho de este principio; sin importar si el futuro contratista es una Entidad Pública o una Entidad Privada, a tal punto que en los Pliegos de Condiciones se contempla el otorgamiento de puntos de manera proporcional a aquel que más servicios adicionales o elementos de apoyo para el servicio ofrezca sin costo alguno, es decir quien los regale.

Aquí cabría perfectamente la reflexión: ¿Será que acaso las dádivas no son una modalidad de corrupción para la contratación? Se volvió esto una práctica tan común, que a la luz de muchos está bien y lo estamos pasando por alto sin querer aceptar que es tan indebido como otros hechos de corrupción que ya hemos mencionado.

Ante esta particularidad, valdría la pena contextualizar lo anterior desde la perspectiva de una MIPYME; cuál sería su campo de acción y posibilidades de crecimiento ante las situaciones previamente planteadas; procesos direccionados, en muchos casos de un único oferente y sin posibilidad alguna de competir en igualdad de condiciones, aun teniendo la capacidad técnica, administrativa y operativa para hacerlo y con ofrecimientos adicionales desbordados desde toda lógica financiera.

Es así que cuando se tiene la posibilidad de cumplir a cabalidad con todos los requisitos habilitantes, se pueden ver frustradas las pretensiones de participar en determinados procesos de selección ante los desmedidos requerimientos adicionales que hacen las diferentes Entidades tanto de orden Estatal como Privado, requerimientos cuyo cumplimiento están dispuestas a asumir grandes empresas que cuentan con el músculo financiero para responder por lo solicitado. La Superintendencia de Vigilancia y seguridad Privada se ha manifestado al respecto en los siguientes términos: *“Por tal razón, cuando los usuarios contratantes requieran de servicios o bienes adicionales y los conexos, estos deberán ser ofrecidos y cotizados por las Empresas o Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada, que los ofrezcan de manera separada a los elementos de la tarifa mínima, a precios o valores reales y de mercado, (...)”*(Supervigilancia, 2019)¹⁰

Es por ello que contrario a lo que sucede con los servicios de Vigilancia Humana que si se encuentran regulados y tienen establecida la tarifa mínima a cotizar, los medios de apoyo, como lo son los Medios Tecnológicos no se encuentran regulados por la Superintendencia de Vigilancia, y por más que ésta año tras año en su Circular Externa para establecer la Tarifa Mínima a cobrar inserta el párrafo anteriormente mencionado, la misma no cuenta con un respaldo jurídico contundente que le permita controlar el abuso desmedido, con el cual las futuras Entidades contratantes siguen

¹⁰ Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (2 de enero de 2019) Circular Externa No. 20194000000025

requiriendo Servicios Adicionales o “Valores Agregados” para el apoyo en la prestación del Servicio de Vigilancia.

Ahora bien, qué hacer cuando han surgido nuevas Modalidades de Selección, establecidas por el Gobierno Nacional, según se argumenta con el fin de combatir el flagelo de la corrupción, dándole mayor dinamismo a los procesos de selección, garantizando la pluralidad de oferentes y la transparencia en sus actuaciones. *La Ley 1150 de 2007 reglamentada por el Decreto 1082 de 2015 faculta a las Entidades Estatales, mediante la modalidad de Selección Abreviada y a través de la BMC Bolsa Mercantil de Colombia, realizar sus procesos de contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes. Es así como se crea el mercado de compras públicas de la Bolsa Mercantil de Colombia, siendo este un mercado especializado para atender las necesidades de compra de las Entidades Estatales, mediante un proceso de selección abreviada. Su objetivo es realizar negociaciones en condiciones de mercado para la compra de bienes de características técnicas uniformes y/o productos de origen o destinación agropecuaria con destino a Entidades Estatales. Bolsa Mercantil de Colombia. (2019)*¹¹

En teoría llama la atención la disposición por generar procesos que garanticen la abierta participación y permita la pluralidad de oferentes con actuaciones transparentes en todas sus etapas Pre-contractuales. Y entre las premisas de este tipo de procesos de selección está la de garantizar el ahorro en el gasto público mediante la optimización de los recursos. ¿Pero acaso resulta igual de beneficioso buscar rendimiento en los Presupuestos asignados para la contratación de cualquier otro tipo de producto o servicio que buscar ese mismo beneficio cuando existen los recursos suficientes para la protección y salvaguarda de personas, trabajadores y aun de familias?

Es decir, que hay una suma de factores que imposibilitan una abierta participación en los procesos de selección, por una parte se tiene que el fenómeno de

¹¹ Bolsa Mercantil de Colombia. (2019). Mercado de Compras Públicas.

la corrupción hace presencia contaminante en el arreglo y ajuste de los pliegos de condiciones, y por otra tenemos que hay una alta presencia de modelos de selección cuya finalidad y factor decisivo se da para aquel que más oferte los medios de apoyo a precios irrisorios y que no corresponden a la realidad del mercado. Desglosar uno a uno los innumerables procesos que están llegando a este término en su definición sería muy complejo, pero lo que realmente preocupa es que no se le dé la debida atención a un fenómeno que puede atentar en la óptima prestación de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, pues el adjudicatario de estos tipos de procesos de una u otra forma debe buscar el equilibrio económico luego de la fuerte inversión financiera sobre los Medios Tecnológicos, situación que puede verse reflejado en los niveles de atención sobre la Seguridad Física y porque no, en asignaciones salariales no muy acordes a las expectativas del guarda de seguridad.

El panorama no es el más alentador para las empresas de Vigilancia que desean contratar con el Estado, porque no se puede negar que prestar los Servicios de Vigilancia en una Entidad Pública siempre va a ser una gran referencia comercial, pero el fenómeno desbordado de la corrupción y los nuevos modelos de selección, imposibilitan el deseo de invertir debidamente en la mejora de procesos o capacitación del personal, es decir en lo que realmente debe ser el Valor Agregado.

Desde lo analizado se puede deducir que la corrupción puede ser un fenómeno tan destructivo que puede arrasar con los recursos dispuestos para un fin de bienestar, es un flagelo que siempre encuentra medidas evasivas para procurar salirse con las suyas, y si bien las autoridades de control han logrado identificar algunos procesos y funcionarios que incurren en prácticas indebidas aplicando las respectivas sanciones a que haya a lugar, estas resultan ser si acaso una minúscula porción del total de procesos contaminados por este indeseable fenómeno. Pero sumado a lo anterior nos encontramos en medio de procesos que alientan prácticas comerciales de no muy sana consideración.

Conclusiones

Si bien una gran cantidad de Entidades públicas procura realizar procesos de selección acorde a su identificación de necesidades, y en el mismo sentido un significativo número de empresas de Vigilancia y Seguridad Privada enmarcan sus procesos dentro de la legalidad; no se puede negar que el fenómeno de la corrupción sigue haciendo su asomo en diferentes procesos Pre contractuales para seleccionar a los futuros contratistas.

Pero más allá de sus implicaciones devastadoras en términos de recursos, su afectación en la futura ejecución puede llegar a ser de iguales o incluso mayores proporciones, siendo esta la principal razón por la que se pretende generar conciencia tanto por parte de los contratantes como por parte de los futuros contratistas.

En ese orden de ideas resulta imperioso reconocer a la vez el valor de los medios de apoyo para la ejecución del futuro servicio de Vigilancia, entender que si se quiere recibir un servicio de calidad, como tal se debe reconocer el valor que este pueda tener en términos monetarios, resaltando el original significado del Valor Agregado, más como aquel que aporta un diferencial de calidad y no como aquel que se regala.

Y por último y no menos importante, se deben establecer procesos de selección que no se encuentren viciados por prácticas comerciales que alienen la competencia desleal, en donde haya una correcta aplicación tarifaria tanto para los servicios regulados como para los no regulados.

Recomendaciones

Dado que la sociedad en general es la principal afectada por los actos de corrupción en los procesos Pre contractuales, toda vez que el desvío de los recursos

públicos imposibilitan el cumplimiento a cabalidad de los objetos contractuales, se requiere en lo posible de una mayor participación del ciudadano como veedor y auditor en dichos procesos; que en este sentido se le brinde a quien lo desee, por parte de los entes encargados, las herramientas y mecanismos necesarios para ejercer de manera acertada el seguimiento a los procesos y de esta manera se brinde una especial protección al patrimonio público.

Todas las etapas Pre contractuales poseen un peso especial para la correcta evolución del futuro proceso de selección, razón por la cual se debe denotar un especial interés en el correcto desarrollo de la etapa Pre contractual, es decir en la elaboración de los Estudios Previos, Estudios de Mercado, estructuración de Análisis y Matrices de Riesgos. Que cada uno sea elaborado por un responsable calificado que aplique los argumentos necesarios para su propósito final, la elaboración de un pliego de condiciones que permita la selección del proponente que mejor cumpla con los requerimientos de seguridad del objeto a contratar. Esto como herramienta en contra de los procesos direccionados por funcionarios corruptos en donde se pasan por alto los estándares Pre contractuales en materia de seguridad al elaborar todos estos documentos sin objetividad alguna, dando prioridad a favorecimientos particulares por encima del bienestar general.

Se requieren procesos de selección que no atenen a los posibles proponentes al ofrecimiento de productos sin valor comercial alguno. Que las entidades entiendan que la seguridad evoluciona, y como tal dicha evolución requiere de una inversión por parte de las empresas de Vigilancia y Seguridad Privada que les permita satisfacer las necesidades de una sociedad cambiante, que día a día se transforma y que como tal van en procura de minimizar el accionar del delincuente.

Recuperar el verdadero significado del Valor Agregado en los servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, que las entidades tanto públicas como privadas valoren el esfuerzo y la inversión que muchas empresas de Vigilancia hacen año tras año para mejorar sus procesos, para calificar y especializar a sus operarios y que están deseosas

de demostrar cómo debe ser un servicio de excelencia; que la competencia se establezca a partir de la prestación de servicios de calidad más que por lo que cada quien esté dispuesto a dar como servicio adicional sin valor comercial.

Referencias

Meléndez, Marcela (11 de noviembre de 2019). Corrupción y contratación pública: problemas y soluciones. *razonpublica*. Recuperado de <https://razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10045-corrupci%C3%B3n-y-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica-problemas-y-soluciones.html>

Amad, Yamit. (28 de enero de 2017). Las regiones están llenas de grupos Nule: Juan Martín Caicedo. *El tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16803390>

Colombia Compra Eficiente. (2017). Síntesis Normativa y Jurisprudencia en Contratación. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/definici%C3%B3n-y-contenido-m%C3%ADnimo-de-estudios-y-documentos-previos>

IMF eLIBRARY. (2016). Gestión financiera pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia. Compras y contrataciones públicas en América Latina. Recuperado de <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/22577-9781597822244/22577-9781597822244/ch08.xml?redirect=true>

Transparencia por Colombia 2016-2018(2018). *Así se mueve la Corrupción*. Bogotá: Azoma Criterio Editorial Ltda.

Monitor Ciudadano de la Corrupción – Tercer Informe (2016-2018) Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia – Transparencia por Colombia

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Artículo 24, 25 y 26. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: Diario Oficial No. 41.094

Silva, Marcos. (28 de abril de 2015). Contratación pública y corrupción. *El tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15648817>

Luna Burgos, Benjamín. (2014). Mecanismos Jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (2 de enero de 2019) Circular Externa No. 20194000000025

Bolsa Mercantil de Colombia. (2019). Mercado de Compras Públicas. Recuperado de <https://www.bolsamercantil.com.co/Productos/MercadodeComprasP%C3%BAblicas.aspx>