

**EL IMPACTO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACION DENTRO DE LA
EJECUCIÓN EN OBRAS PUBLICAS**

Yeny Marcela Diaz Mogollón

Andrés Pulgarín Cárdenas

Especialización en legislación tributaria nacional e internacional, Facultad de Ciencias Contables

Corporación Universitaria Remington

Armenia, Quindío

2024

Tabla de contenido

Resumen	3
Introducción	4
Metodología	5
Marco teórico	6,7
Planteamiento temático	8
Principios rectores de la contratación	9
Proceso de contratación	10
Problemas en la ejecución de los contratos de obra	11, 12
Conclusiones	13,14
Referencias bibliográficas	15,16

Resumen

En este informe se analizan las características de los contratos de obra pública en Colombia, en donde se destacan las modalidades de contratación, las etapas del proceso contractual, y el marco normativo, así como también se profundiza acerca del impacto que tiene la ejecución en los procesos de contratación, debido a que los contratos son una herramienta de gran importancia a un nivel económico y social, que funcionan como un método de gestión pública para el desarrollo de servicios e infraestructuras, que en última instancia impactan el progreso económico siendo una parte fundamental en la ejecución presupuestal de los recursos públicos del país. De forma generalizada se abarcan y exploran los principios rectores del proceso de contratación como una guía en la ejecución de los mismos; y finalmente se analizan casos concretos acerca de la ejecución de obras públicas con el fin de evidenciar las fallas en la planeación y gestión, en donde se resalta la necesidad de una adecuada organización y planificación para los procesos, así como una supervisión que pueda garantizar la sostenibilidad y eficacia de estos proyectos de obra pública que se llevan a cabo en el país.

Palabras clave: gestión pública, Colombia, obras públicas, contratación estatal, contratos de obra pública.

Introducción

Esta investigación tiene como objetivo caracterizar los contratos de obra pública en Colombia, en donde se analizan de estos sus generalidades, historia, procedimientos de contratación y cuál es su impacto en la ejecución de las obras; la importancia de estos contratos es fundamental para el desarrollo social y económico del país, debido que estos son una herramienta crucial para la ejecución presupuestal de los recursos públicos. Los contratos de obra pública en Colombia se rigen por la Ley 80 de 1993 y algunas normativas complementarias, los cuales establecen unos parámetros para la contratación pública; en este informe se analiza a profundidad cuales son las modalidades para la selección de contratistas y que procedimiento se lleva a cabo para la contratación, en donde se destacan los principios rectores como una guía principal para los proyectos de infraestructura que involucran la gestión pública.

Metodología

Los métodos que se utilizaron para el desarrollo de este informe de seminario fueron los siguientes: la investigación sobre los temas a tratar, la consulta de fuentes o autores y la revisión bibliográfica cuidadosa de los distintos artículos relacionados con los contratos de obra pública, los principios rectores de la contratación, los procesos de contratación y los problemas en la ejecución de los contratos de obra, artículos o fuentes que proporcionaron a este informe una estructura basada en datos confiables y actualizados. Gracias a esta metodología se logró la realización de un informe completo tratando a profundidad los temas planteados en el objetivo de la investigación.

Marco teórico

Un contrato de obra pública hace referencia a los acuerdos legales que se realizan entre las entidades privadas y el estado para la construcción, instalación, ejecución y mantenimiento de los trabajos materiales sobre los bienes inmuebles; estos son esenciales para satisfacer las necesidades públicas de servicios e infraestructura. Aunque a lo largo de la historia la figura de contrato de obra pública ha cambiado, este se ha convertido en una herramienta crucial para el desarrollo de obras de interés social y la administración pública; distintos autores han dado un concepto distinto para el contrato de obra pública, en donde todos destacan su importancia tanto para el sector privado como el público.

La figura del contrato de obra inicialmente entre particulares fue aceptada y comúnmente utilizada de tal manera que se estableció como puente para poder lograr estrategias de acercamiento entre la sociedad y el Estado, ya que el desarrollo y la reglamentación de la figura del contrato se legitimó para buscar procesos de crecimiento político jurídico y económico. (crespo, 2021).

“Los contratos de obra pública son acuerdos legales que se celebran entre las entidades estatales y organizaciones de carácter privado, los cuales pueden ser para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que se la modalidad de ejecución y pago” (El Congreso de Colombia, 1993, art 32)

Los contratos de obra pública son aquellas realizaciones físicas que debe ejecutar el Estado para proporcionar el crecimiento integral de las estructuras sociales y económicas de la

nación, manteniendo el medio ambiente con la menor intervención negativa posible y por ende los menores impactos, dotando su estructura institucional de todas las condiciones administrativas, técnicas, jurídicas, legales, financieras y logísticas adecuadas para ser eficientes y eficaces en ese cometido gubernamental. (Vargas, 2010, p. 19)

Se entiende por obras públicas como aquellas realizadas por el estado directamente o por contratistas, siendo indiferente su afectación al uso público o incorporación al dominio privado del estado. Por lo anterior se puede concluir que independiente del fin sea público o privado el autor define el concepto por la realización de una obra. (Máximo Bezzi 1982, p. 11)

Los contratos de obras públicas son aquellos mediante los cuales la administración conviene con un empresario privado la construcción o el mantenimiento de un inmueble de interés público. (Parra 1999, p. 4)

De las anteriores definiciones se puede concluir que el contrato de obra pública no solo es un instrumento jurídico por el cual se pueden establecer derechos y deberes de las partes que participan, sino que además son de gran importancia para el gobierno, ya que son los intermediarios no solo de una parte del presupuesto del estado, sino también los responsables de los bienes muebles e inmuebles de uso público; en cierta parte son herramientas que cubren necesidades y que incluyen a la ciudadanía de forma justa, haciendo que sean parte de estos procesos, como por ejemplo mediante los contratos de mínima cuantía y la licitación.

Planteamiento temático

¿Cuál es el impacto en los procesos de contratación dentro de la ejecución en obras públicas?

Los contratos de obra pública son herramientas cruciales para que el gobierno pueda cumplir con el objetivo de proporcionar servicios e infraestructuras a los ciudadanos, gracias a estos contratos, el estado puede garantizar que la ejecución de proyectos dentro de un marco legal se lleve a cabo, y que además permita la participación equitativa de los oferentes; si bien es cierto que el papel que cumplen estos contratos es de gran importancia, se pueden evidenciar ciertos problemas que son recurrentes en el momento de su ejecución, como lo son la falta de planificación y los retrasos, los cuales tienen un impacto negativo para la eficacia del proceso de contratación y la calidad de las obras, lo cual incluye que sean entregadas a tiempo.

Este tipo de contrato permite al gobierno establecer acuerdos con las empresas privadas para la ejecución de las obras públicas, sin embargo, es necesario supervisar y planificar de manera estricta para evitar problemas de ejecución, lo cual asegura que estos contratos se gestionen de manera adecuada y según los lineamientos establecidos por la ley.

Principios rectores de la contratación

Según el sitio web Colombia compra eficiente (Gobierno de Colombia, 2011), los contratos de obra pública en Colombia están regidos por varios principios fundamentales o principios rectores los cuales establecen marcos para que tanto el estado como las empresas que van a celebrar contratos con éste, comprendan sus funciones, medidas, y reglas que se deben respetar para que el hecho contractual tenga el menor impacto posible entre los mismos, los cuales a continuación se enuncian de manera generalizada:

Transparencia: Se garantiza que el proceso de contratación sea abierto y accesible para todos los interesados. (Gobierno de Colombia, 2011)

Publicidad: Los procesos de licitación deben ser publicados para permitir la participación de la mayor cantidad de oferentes. (Gobierno de Colombia, 2011)

Igualdad: Se busca que todos los participantes tengan las mismas oportunidades para competir en igualdad de condiciones. (Gobierno de Colombia, 2011)

Eficiencia: Se pretende optimizar el uso de los recursos públicos y asegurar que las obras se realicen de manera eficaz y dentro de los plazos establecidos. (Gobierno de Colombia, 2011)

Proceso de contratación

También es importante hablar de manera generalizada del Procedimiento de Contratación, el cual tiene varias etapas, las cuales son:

La planificación: Por medio de la cual, se define las necesidades y requisitos del proyecto, se elabora el pliego de condiciones que detalla las especificaciones técnicas y las condiciones contractuales. (Gobierno de Colombia, 2011)

La licitación: Que consiste en un proceso competitivo donde los interesados presentan sus ofertas. (Gobierno de Colombia, 2011)

La adjudicación: Etapa en la cual se evalúan las ofertas y se selecciona al contratista que cumpla con los requisitos técnicos y económicos establecidos, esta se basa en criterios de calidad, costo y cumplimiento de las especificaciones. (Gobierno de Colombia, 2011)

La ejecución: Etapa en la cual el contratista comienza la ejecución de la obra bajo la supervisión de la entidad contratante. Se establecen plazos para asegurar el cumplimiento del contrato. (Gobierno de Colombia, 2011)

Control y supervisión: La entidad pública realiza un seguimiento continuo del avance de la obra y verifica que se cumplan los términos contractuales. Se utilizan mecanismos de control para asegurar la calidad y el uso adecuado de los recursos. (Gobierno de Colombia, 2011)

La liquidación : Al finalizar la obra, se realiza la liquidación del contrato, en la que se revisan los costos finales y se formaliza la entrega de la obra. (Gobierno de Colombia, 2011)

Problemas en la ejecución de los contratos de obra

En la ejecución de los contratos de obra pública se presentan varios problemas que pueden afectar el desarrollo de las obras. Entre los principales se encuentran:

- Precontractual: Falta de planeación adecuada antes de la firma del contrato.
- Contractual: Incumplimiento de los plazos y especificaciones acordadas.
- Postcontractual: Dificultades para garantizar la sostenibilidad del proyecto, como la falta de dotación de recursos.

Ejemplos de fallas en las obras, que impactan la ejecución, ya sea por ineficiencia en las obras o en los procesos de contratación; incluyen, por ejemplo:

El “Hospital de Yopal”, donde la falta de planeación poscontractual impidió su funcionamiento adecuado

Hospital de Yopal - Casanare: en esta obra se invirtieron más de 45.000 millones de pesos en la construcción civil. Todo sucedió como una serie de contratos hasta llegar al término de la obra que se vio frenada, cuando una vez terminada la construcción no podía operar el hospital porque no se contaba con dotación suficiente, la cual sumaba la misma cantidad astronómica que se invirtió en su construcción. Hoy opera en condiciones precarias ya que nunca ha tenido la dotación requerida para el tipo de hospital proyectado. Faltó sinergia y planeación poscontractual, ya que no era suficiente con construir el hospital, sino que también se necesitaba garantizar el presupuesto para su dotación y puesta en marcha teniendo en cuenta la sostenibilidad del proyecto; se debían contemplar los recursos para pagar los profesionales de la

salud que demanda el servicio y además porque la población no cuenta con medios para costearlos. (Díaz, 2014)

La “Planta Procesadora de Yuca” en Aguazul-Casanare, donde la falta de materia prima afectó la operatividad de la planta.

Planta procesadora de yuca, ubicada en el municipio de Aguazul - Casanare: en esta obra se invirtieron más de 6.653 millones de pesos. Es una planta procesadora con capacidad de procesar 100 toneladas de yuca por día. Hubo estudios previos, proceso de selección y terminación de la obra. Hubo planeación en la etapa precontractual; sin embargo, no se tuvo en cuenta un detalle antes de la inversión y realización de la obra hace más de 5 años tomando como referencia junio de 2013, y fue la producción real del tubérculo, pues una vez entrada en funcionamiento, se estableció que en la zona no se contaba con la producción de materia prima que garantizara el trabajo correcto de la planta. (Díaz, 2014)

Según el análisis de los casos anteriores la autora del artículo resalta las fallas por la falta de planeación en el proceso de contratación, lo que se ve reflejado en el uso inadecuado de los recursos públicos, atribuyendo también las fallas al desconocimiento de las necesidades de la comunidad y nuevamente a la falta de planeación. (Díaz, 2014)

Conclusiones

Se obtuvo que el impacto en los procesos de contratación dentro de la ejecución en obras públicas cumple un papel crucial en donde el gobierno debe cumplir con el objetivo de proporcionar servicios e infraestructuras a los ciudadanos, y que, gracias a estos contratos, el estado pueda garantizar que la ejecución de proyectos dentro de un marco legal se lleve a cabo, y además permita la participación equitativa de los oferentes. Su impacto también radica en que no solo estos se han convertido en una herramienta crucial para el desarrollo de obras de interés social y la administración pública, sino que además son un beneficio a nivel político, económico y social.

Dicho lo anterior se puede concluir, que el estado puede evitar el impacto negativo haciendo uso de las herramientas que pueden prevenir o mitigar las fallas en la ejecución de los contratos de obra, tales como : Los principios rectores que mediante sus marcos contiene medidas y reglas que se deben respetar para que el hecho contractual tenga el menor impacto posible, así como también el uso eficiente y adecuado a las distintas fases en los procesos de contratación, como son la planeación y la ejecución, en las cuales se pueden considerar aspectos como: Estimaciones de riesgos, Interventoría y Supervisión. Finalmente, no se puede asegurar que por el hecho de aplicar las mismas, tales fallas no se pueden presentar, más si disminuiría en gran medida la problemática.

Finalmente es importante mencionar que dentro de los principios rectores se evidencian aspectos que deben considerarse al momento de la estimación de posibles riesgos, lo cual está planteado en unos parámetros que toman en cuenta los siguientes aspectos: eventos que alteren la

ejecución del contrato, eficacia en el proceso de contratación, reputación de la entidad del gobierno encargada de prestar el servicio y eventos que puedan impedir la adjudicación.

Referencias bibliográficas

- Aponte Díaz, Iirana (2014). "Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra", en *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 177-207.
- Camacho Orozco, P. R. (2008). *Curso elemental de derecho comercial general* (1 ed.) Universidad Popular Del Cesar.
- Concepto 2386 de 2018 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil - Gestor Normativo
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88640#:~:text=Son%20contratos%20de%20obra%20los,modalidad%20de%20ejecuci%C3%B3n%20y%20pago.>
- Cuadernos de ciencias jurídicas y política internacional Vol. 14 No 1, p. 97-123 Enero-junio de 2021.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I y II, versión latinoamericana). Edición Civitas.
- HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Aurora. «Los Contratos Internaciones de construcción «llave en mano». Editorial Comares, Granada, 1999. p. 111 y
<ss.file:///D:/Usuario/Downloads/14509>
- Máximo Bezzi, O. (1982). *El contrato de obra pública*. (2 ed. amp. y act.). Editorial Abeledo Perrot.
- Parra, W. (1999). *Los Contratos Estatales* (4 ed.). Librería del Profesional.

Rodríguez Tamayo, M. (2015). *Los contratos estatales en Colombia* (2 ed.) Librería Jurídica
Sánchez R. Ltda.

Vargas, E. (2010). *Las obras públicas. Una visión pragmática del proceso general de
contratación*. Ibáñez