

**Licitación pública como excepción en la contratación estatal**

Fusagasugá

Nelson Hernán Parra Laguna

Carlos Alberto Pérez Gil

Tutor

Trabajo de Grado para optar al

Título de Administrador

Público

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Facultad de Pregrado

Programa de Administración Pública Territorial

Fusagasugá

2022

La Licitación Pública, una excepción en la Contratación Estatal  
Fusagasugá.

Nelson Hernán Parra Laguna

Carlos Alberto Pérez Gil  
Tutor

Trabajo de Grado para optar al  
Título de Administrador  
Público

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Facultad de Pregrado  
Programa de Administración Pública Territorial

Fusagasugá  
2022

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
1. Planteamiento del problema: .....	7
2. Objetivos:.....	7
2.1 Objetivo General: .....	7
2.2 Objetivos Específicos:.....	7
3. Justificación:.....	8
4. De la normatividad vigente relacionada con las modalidades y tipos contractuales .....	9
4.1 Licitación Pública .....	11
4.2. Selección Abreviada .....	13
4.2.1. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades .....	13
4.2.1.1. Bolsa de Productos .....	14
4.2.1.2. Acuerdo Marco de Precios: Tienda Virtual .....	15
4.3. Concurso de méritos.....	16
4.4. Contratación directa .....	17
4.5 Mínima cuantía .....	18
5. De la regla general para seleccionar a los contratistas del Estado en la contratación pública a partir de la realidad .....	22
5.1. Licitación Pública .....	24
5.2. Características de la licitación pública.....	24
5.3. Etapas de una Licitación Pública .....	25
5.3.1. Publicación de Pre-pliegos de Condiciones .....	25
5.3.2. Observaciones y Respuestas al Pre-Pliego.....	26
5.3.3. Publicación Pliegos Definitivos .....	26
5.3.4. Elaboración de la Propuesta .....	26
5.3.5. Cierre Licitación Pública.....	26

5.3.6.	Apertura de Sobres .....	27
5.3.7.	Calificación y Revisión de las Propuestas.....	27
5.3.8.	Respuesta Observaciones (Subsanación) .....	27
5.3.9.	Respuesta a Subsanaciones .....	28
5.3.10.	Adjudicación del Proceso .....	28
5.4.	Conceptualización de la Licitación Pública .....	28
5.5.	Limitación de participación de pequeños proveedores .....	30
5.6.	Ventajas de las Licitaciones Públicas .....	31
5.7.	Licitación pública como “regla general” .....	32
6.	De las razones por las cuales la administración pública no acude a la licitación pública .....	32
7.	Conclusiones.....	42
8.	Referencias .....	45

## **Introducción**

Los principios de igualdad, imparcialidad y transparencia son máximas rectoras de la actividad contractual de un Estado democrático como el nuestro, cuya aplicación permite que los recursos públicos destinados a la satisfacción del interés general y de las necesidades colectivas con la intermediación de particulares, no sean entregados de forma discrecional a un contratista escogido subjetivamente por el administrador de turno, sino que obligan a que su selección se realice con base en criterios objetivos y como resultado de un procedimiento en el que se observe la libre concurrencia de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 1 del art. 2 de la Ley 1150 de 2007, la Licitación Pública es la regla general para los procesos de contratación, en tanto apunta a la escogencia de la mejor oferta o la más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación; sin embargo, se han tornado ineficaces e ineficientes ya que durante el desarrollo del presente ensayo se podrá observar como la licitación en la práctica deja de ser dicha regla.

Las diferentes entidades estatales recurren por tiempos, a dar aplicabilidad a otras modalidades de contratación con el fin de alcanzar el cumplimiento de los objetivos y los fines del Estado, no siendo ilegal el uso de ellas, pues su justificación es en ley y en atención a las necesidades de la entidad pública.

Los principios de la contratación estatal son transversales y ellos se aplican para las diferentes modalidades de contratación, pero en especial es la Licitación; por lo cual no es

desacertado por parte del legislador, en asignarle la responsabilidad como regla general; lo anterior, obedeció a su minuciosidad en el procedimiento, generando una mayor percepción de transparencia con relación a otras modalidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es causal para demeritar las otras modalidades ya que en la administración de recursos también prima la celeridad de los procesos, mediante mecanismos que el mismo legislador ha creado para que no solo se tenga como prioridad de uso la licitación pública.

## **1. Planteamiento del problema:**

La regla general es la licitación pública de acuerdo con la Ley 1150 de 2007, actualmente limita la libertad de formas, pues, la preparación, adjudicación y perfeccionamiento de los contratos del Estado son un acto reglado que, si bien apunta a la escogencia de la mejor oferta o la más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación, se han tornado ineficaces e ineficientes.

¿La Licitación Pública ha sido la “Regla General”, para seleccionar los contratistas de la administración pública en Colombia?

## **2. Objetivos:**

### **2.1 Objetivo General:**

Analizar si la Licitación Pública ha sido la “Regla General”, para seleccionar los contratistas de la administración pública en Colombia, a partir de un análisis socio jurídico, que conduzca a presentar la eficacia de la Ley 1150 de 2007.

### **2.2 Objetivos Específicos:**

1. Establecer la normatividad vigente relacionada con las modalidades y tipos contractuales.
2. Determinar cual es la regla general para seleccionar a los contratistas del Estado en la contratación administrativa a partir de la realidad.
3. Establecer si la administración pública está aplicando la regla general establecida por el legislador para seleccionar a los contratistas del Estado.
4. Determinar las razones por las cuales la administración pública acude o no a la licitación pública.

### **3. Justificación:**

Los principios de la contratación estatal materializan el interés general y la función administrativa. A partir de la licitación pública se busca garantizar la aplicación de los principios de la contratación estatal; en las reglas excepcionales previstas en el estatuto de la contratación estatal, ellos no se garantizan en la misma proporción.

La administración se beneficiaría, porque se replantearía la regla general actualmente prevista en la contratación estatal, ajustándola a la realidad de las entidades públicas que tienen capacidad para contratar, repercutiendo en la disminución de las investigaciones disciplinarias y penales (delitos contra la administración pública) y descongestionando la jurisdicción contencioso-administrativa.

Nuestro aporte al conocimiento, no es sólo evidenciar los casos particulares, por los cuales las entidades estatales no están utilizando la regla general que debe aplicarse en la contratación, sino que, si bien es cierto, el legislador tiene plena libertad en la configuración legislativa (Constitucional, S.F) y de manera particular en el establecimiento de la regla general de la escogencia del contratista, ha debido establecer una libertad en la escogencia de la modalidad contractual, sin establecer reglas generales ni excepciones, como existe en otras codificaciones (Civil, Comercial, Laboral).

Los temas objeto de las diversas investigaciones que se han efectuado en materia de contratación estatal, no tienen un enfoque socio jurídico, esto es, la aplicación de la norma a la realidad, porque el espíritu de la ley no está cumpliendo con los fines cuando vemos su aplicación en la práctica, que en algunos casos es calificado como corrupción y ello desencadena judicialización y congestión en las jurisdicciones administrativa, penal y disciplinaria.

Lo anterior, conduciría a replantear las modalidades de la contratación, eliminando la “regla general” para ajustarla a la “necesidad del servicio”.

#### **4. De la normatividad vigente relacionada con las modalidades y tipos contractuales**

La Constitución Nacional, consagra que el Estado Colombiano tiene unos fines esenciales:

- a. Servir a la comunidad;
- b. Promover la prosperidad general;
- c. Garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución;
- d. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida:
  - i. Económica,
  - ii. Política
  - iii. Administrativa y
  - iv. Cultural de la Nación
- e. Defender la independencia nacional;
- f. Mantener la integridad territorial;
- g. Asegurar la convivencia pacífica y,
- h. La vigencia de un orden justo.

Empero, a pesar de estar consagrados los fines esenciales del Estado a nivel de Principio Fundamental, para su desarrollo, requiere una armonización con la Función Administrativa, la cuales desarrollada en la Constitución Nacional (Constitución Política de Colombia, 1991, Art.

209), cuando advierte que ella se encuentra:

- Al servicio de los intereses generales y,
- Se desarrolla con fundamento en los principios de:
  - Igualdad,
  - Moralidad,
  - Eficacia,
  - Economía,
  - Celeridad,
  - Imparcialidad y,
  - Publicidad,

Principios que sólo pueden ser aplicados y desarrollados mediante:

- Descentralización,
- Delegación y la,
- Desconcentración de funciones.

Así las cosas, los fines esenciales del Estado y la Función Administrativa, vienen a desarrollarse – entre otras formas -, a través de la Contratación Estatal, pues, gozan de un gran contenido social (Corte Constitucional de Colombia, C - 713 de 2009).

Para tal efecto, la legislación colombiana relacionada con la materia ha consagrado el Principio de Transparencia en el art. 23 de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, estableció que las entidades estatales deben escoger a sus contratistas, por cualquiera de las siguientes modalidades de selección:

- 1.1. Licitación Pública
- 1.2. Selección Abreviada
- 1.3. Concurso de Méritos
- 1.4. Contratación Directa
- 1.5. Contratación Mínima Cuantía

El desarrollo y aplicación de las modalidades arriba referidas no forman parte de la discrecionalidad administrativa (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P. 15324, 2007), sino que tienen que enmarcarse en los principios referidos a la contratación estatal (Corte Constitucional, C – 892 de 2001) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P.17767, 2011), el debido proceso (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. P.1637, 2010) y los principios orientadores de las actuaciones administrativas (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P.38924, 2012).

#### **4.1 Licitación Pública**

La escogencia del contratista, por regla general se realiza por medio de licitación pública en la contratación estatal y se aplica en todos los casos que no tengan otra modalidad asignada, a través de ella la entidad estatal formula públicamente una convocatoria, para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y se seleccione la del menor valor como la oferta más favorable (Numeral 5 del art. 20 y art. 26 del Decreto 1510 de 2013, en concordancia con el numeral 5 del art. 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015), donde se ponderan los elementos de calidad y precio, soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones, que determinan la mejor relación costo – beneficio para la entidad.

El Consejo de Estado, se ocupó del tema del procedimiento de la licitación pública, su definición, naturaleza, características y finalidad, así:

“La licitación es el procedimiento generalmente utilizado. De ella puede decirse, de manera descriptiva, que tiene las siguientes características: 1. Es un procedimiento previo a través del cual se regula la forma de celebración de los contratos administrativos o estatales, con la finalidad de seleccionar a quien ofrece las mejores condiciones. 2. Consiste en una invitación pública para que los interesados hagan propuestas, ciñéndose a las bases previstas, esto es, al pliego de condiciones. 3. De las propuestas la Administración selecciona la más favorable y a ella le adjudica el contrato. 4. El procedimiento se funda, para lograr la finalidad que busca la Administración, entre otros, en los principios de igualdad, transparencia, economía y cumplimiento del pliego de condiciones.” (Consejo de Estado,

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P. 38.924, 1996)

## **4.2. Selección Abreviada**

La Selección abreviada (Numeral 2, art. 2 de la Ley 1150 de 2007), se perfecciona en los casos en que las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio permitan un proceso simplificado, garantizando siempre la selección objetiva del contratista y donde el factor de adjudicación es: "El menor precio ofrecido".

La Ley en mención, efectuó una enumeración de bienes, servicios y tipos contractuales, que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos:

### **4.2.1. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades**

Cuando se trate de esta clase de bienes o servicios a adquirir o suministrar, sin importar la cuantía, se debe acudir a dicha modalidad a través de cualquiera de los siguientes tres procedimientos consagrados en la Ley:

El precio, es el único factor de escogencia del contratista y consiste en una puja dinámica efectuada presencial o electrónicamente, mediante la reducción sucesiva de precios durante un

tiempo determinado, de conformidad con las reglas previstas en el art. 38 del Decreto 1510 de 2013 y en los respectivos pliegos de condiciones.

Cada bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización a ser adquirido mediante subasta inversa, que tendrá una ficha técnica que incluirá sus características y especificaciones, en términos de desempeño y calidad, cuya elaboración será responsabilidad de cada entidad. Estas fichas Técnicas deberán contener como mínimo:

- La clasificación del bien o servicio de acuerdo con el clasificador de bienes y servicios,
- La identificación adicional requerida
- La unidad de medida,
- La calidad mínima y,
- Los patrones de desempeño mínimos.

#### **4.2.1.1. Bolsa de Productos**

La selección del proveedor obedece a un régimen especial, el establecido por las disposiciones legales sobre los mercados de las bolsas de productos y los reglamentos de estas, razón por la cual, el régimen jurídico aplicable para la formación, celebración, perfeccionamiento, ejecución y liquidación de las operaciones que por cuenta de las entidades estatales se realicen dentro de las negociaciones, será el establecido por la misma bolsa, a través de los miembros de la bolsa, conocidos con el nombre de corredores, teniendo en cuenta que el

régimen aplicable es el derecho privado.

El procedimiento de negociación podríamos sintetizarla, así:

- El postor ganador será aquel que ofrezca el menor precio;
- Se podrá realizar de forma presencial o electrónica de conformidad con el reglamento de la bolsa y,
- La bolsa organiza y realiza las ruedas de negociación para la selección objetiva del comitente vendedor, quien suministrará o venderá los bienes o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización.

#### **4.2.1.2. Acuerdo Marco de Precios: Tienda Virtual**

Establece la obligación de la entidad pública de acudir al Acuerdos Marcos de Precios que suscriba la Nación, cuando la entidad del orden nacional vaya a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, deben en primera instancia acudir a seleccionar los operadores ya contratados para estos temas por el gobierno nacional bajo un precio uniforme negociado por este y el operador y quien tiene la función de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios, compete a Colombia Compra Eficiente (numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011).

En el caso que nos ocupa, el único factor de adjudicación es el menor valor.

### 4.3. Concurso de méritos

Es una modalidad de selección en el cual se elige al contratista debido a la mayor capacidad:

- Técnica,
- Científica,
- Cultural o,
- Artística.

Esta clase de procesos donde se involucra un componente de creatividad, ingenio y, en general, donde predomina el aspecto intelectual, no se definen por el menor precio, pudiéndose calificar el equipo de trabajo, o la experiencia específica de los profesionales que, por ejemplo, vana desarrollar el proyecto y se realizan con el fin de escoger la persona más idónea para la realización del objeto contractual.

Corresponde a la modalidad prevista para 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 hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso (numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007).

Bajo esta modalidad, se suscriben los contratos de consultoría, necesarios realizar

estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de:

- Diagnóstico,
- Prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos,
- Asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

#### **4.4. Contratación directa**

Es un mecanismo de selección del contratista, sugiere, que el proceso contractual se realice con quien la entidad escoja libremente, de manera que esta modalidad supone un trámite más expedito, simplificado y ágil, pero que en todo caso debe cumplir con los principios para la selección objetiva de los contratistas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”. Radicación No: 11001, 2017), el cual opera en los siguientes supuestos (Ley 1150 de 2007):

- Empréstitos
- Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro
- Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas
- Arrendamiento o adquisición de inmuebles.
- Urgencia manifiesta

- Declaratoria de desierta de la licitación o concurso
- Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación
- Bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional
- Cuando no exista pluralidad de oferentes
- Productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas

En esta modalidad no es necesario recibir varias ofertas para la celebración del contrato.

#### **4.5 Mínima cuantía**

La modalidad de selección de mínima cuantía es un procedimiento sumamente expedito, para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad contratante, independientemente de su objeto. El factor de adjudicación es el “*Menor Valor*”

El Estatuto anticorrupción, (Ley 1450 de 2011) en su artículo 94, adicionó el art. 2 de la ley 1150 de 2007, estableciendo algunas reglas de procedimiento:

- a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para

tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas, atendiendo los requisitos señalados en el art. 3 del Decreto 2516 de 2011.

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas, en los términos del art. 4 del Decreto 2516 de 2011.

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal, atendiendo lo dispuesto en el art. 5 del Decreto 2516 de 2011.

**PARÁGRAFO 1o.** Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Adquisición en grandes superficies. Durante la vigencia de la

Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades públicas podrán adquirirlos mediante el instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

**Parágrafo 2o.** La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.

**Parágrafo 3o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que las entidades estatales deban contratar bienes o servicios de características técnicas uniformes que se encuentren en un acuerdo marco de precios y cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía, las entidades deberán realizar la adquisición a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, siempre que el bien o servicio esté disponible por ese medio.

Las entidades que no se encuentren obligadas a hacer uso del acuerdo

marcode precios igualmente podrán utilizar esta figura antes que la selección pormínima cuantía.

Así mismo, se señaló que en caso de presentarse un empate por precio entre dos o más ofertantes cuya propuesta cumple a cabalidad con los requisitos habilitantes y las condiciones técnicas requeridas, debía adjudicarse el contrato a aquel que hubiese presentado primero la correspondiente oferta. La comunicación de aceptación que expidiese la entidad para el efecto representaría su voluntad expresa e incondicional de acoger la propuesta del oferente seleccionado, el cual quedaría notificado de dicha decisión con la publicación de esta en el SECOP

La modalidad de selección de mínima cuantía es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal, sin importar la naturaleza del contrato y el factor de escogencia del contratista es el “*El Factor Precio*”.

El Decreto 2516 de 2011, reglamentó la mínima cuantía, estableciendo:

- La obligación de la entidad de elaborar un estudio previo simplificado, que contenga los siguientes elementos:
  - i) una descripción sucinta de la necesidad a satisfacer por medio del contrato cuya suscripción se pretende, ii) la descripción del objeto a contratar, iii) las condiciones técnicas exigidas respecto de dicho objeto, iv) el valor

estimado del contrato, una justificación sucinta del mismo y su plazo de ejecución, y v) el certificado de disponibilidad presupuestal que respalda el proceso de contratación

- La inaplicación de reglas y procedimientos establecidos para las demás modalidades de selección, ni adicionar etapas, requisitos o reglas;
- La no obligatoriedad de las garantías;
- La no exigibilidad del Registro Único de Proponentes;
- No es obligación realizar la inscripción en el SICE ni efectuar el registro de contratos.

## **5. De la regla general para seleccionar a los contratistas del Estado en la contratación**

### **públicaa partir de la realidad**

El primer documento que normalizó la contratación pública en Colombia con el objetivo de establecer principios que garantizaran la transparencia y eficacia de los procesos, fue el Código Fiscal Nacional de 1912, que dispuso a la licitación pública como de carácter obligatorio.

El Decreto 2880 de 1959, estructuró las reglas para ejecutar dichas licitaciones. Con la implementación de la Ley 4 de 1964, se hizo un aporte importante al procedimiento mediante el registro de proponentes con su clasificación y calificación y las revisiones periódicas a los precios unitarios con el uso de fórmulas matemáticas.

Finalmente, con la Ley 80 de 1993, dotó a las entidades públicas con la estructura y los principios de contratación. La reforma a esta ley, a través de la Ley 1150 de 2007, pretende reducir costos del proceso contractual y basado en esto el proceso de selección decretos reglamentarios como el 734 de 2012; Cabe resaltar que todo proceso a nivel nacional también se rige atreves de la Constitución Nacional Colombiana, el Código Civil y en el Código de Comercio (Peñaranda y Gualdron, 2009).

Cabe citar aquí un aparte del artículo 2 de la constitución que sintetiza el objetivo de la incesantereestructuración de los procesos licitatorios:

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.

De acuerdo con el artículo 2º de la ley 1150 de 2007, “las entidades estatales deberán seleccionar los contratistas bajo las modalidades de Licitación Pública, Selección Abreviada de Menor Cuantía, Concurso de Méritos y Contratación Directa. Aplicando los principios rectores de la ley 80 de 1993, economía, transparencia y responsabilidad” (Constitución Política de Colombia, 1991).

### **5.1. Licitación Pública**

Es un proceso mediante el cual la entidad contratante convoca de forma abierta y en igualdad de oportunidades a los diferentes actores que quieran participar de las ofertas.

El objetivo es seleccionar entre los postulados la propuesta más favorable a sus intereses.

#### **2.1.1. Licitación Pública para Concesiones Viales**

Es aquel contrato entre dos personas con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización y/o gestión, total o parcial, de un producto, marca o servicio, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público como en el caso de la concesión que hace el estado para la construcción y administración de una autopista, puertos, aeropuertos, etc.,

### **5.2. Características de la licitación pública**

Teniendo lo manifestado, las características de la Licitación Pública son las siguientes:

5.2.1. Es un procedimiento previo a través del cual se regula la forma de celebración de los contratos administrativos o estatales, con la finalidad de seleccionar a quien ofrece las mejores condiciones.

5.2.2. Consiste en una invitación pública para que los interesados hagan propuestas, ciñéndose a las bases previstas, esto es, al pliego de condiciones.

5.2.3. De las propuestas la Administración selecciona la más favorable y a ella le adjudica el contrato.

5.2.4. El procedimiento se funda, para lograr la finalidad que busca la Administración, entre otros, en los principios de igualdad, transparencia, economía y cumplimiento del pliego de condiciones.

### **5.3.Etapas de una Licitación Pública**

Las etapas de una licitación pueden variar dependiendo de dos factores, el primero de acuerdo con la entidad, algunas otorgan mayores plazos para cada etapa, por otro lado, las etapas pueden variar según los proponentes que la realicen en razón a que cada empresa tiene sus métodos y sus formas de realizar las propuestas para este caso se tomara un método simplificado para realizar el esquema, por consiguiente, el proceso se divide en las siguientes etapas:

#### **5.3.1. Publicación de Pre-pliegos de Condiciones**

Esta etapa consiste en la publicación de las exigencias solicitadas por la entidad para realizar un contrato u obra, dichas exigencias son de conocimiento público para los interesados y está

sujeta a posibles correcciones.

### **5.3.2. Observaciones y Respuestas al Pre-Pliego**

Consiste en recibir y responder todas las observaciones que los interesados hayan tenido con respecto al prepliego de condiciones. Esta etapa puede tener un plazo de 10 días hábiles después de publicados los pre-pliegos de condiciones, en este punto muchos procesos de licitación pueden retroceder o dar acto de apertura ya sea porque en las observaciones se encontró un error que puede afectar la transparencia o la igualdad en el proceso.

### **5.3.3. Publicación Pliegos Definitivos**

Después de las respuestas se da paso a la publicación de los pliegos de condiciones definitivos ya teniendo en cuenta las observaciones y respuestas obtenidas por los interesados, después de la publicación de este documento y un acto de apertura (resolución de apertura del proceso) se da paso legalmente para iniciación del proceso licitatorio, este documento se constituye de acuerdo con la Ley para asegurar un cumplimiento estricto del proceso.

### **5.3.4. Elaboración de la Propuesta**

Es la etapa del proceso donde se recomienda prestar especial atención, en este punto es donde se lee, en sesión pública, detenidamente el pliego y se interpreta las solicitudes y condiciones para poder así elaborar una propuesta que cumpla con todo lo exigido y que se ajuste a la necesidad del contratante, en esta etapa es donde se prepara todos los documentos que se anexaran en la propuesta; para esta etapa se toma alrededor de 15 días hábiles.

### **5.3.5. Cierre Licitación Pública**

Este se hace mediante un acto público donde se da por finalizado la recepción de las propuestas, esta etapa es muy importante aclararla dado que en el cronograma suministrado en

el pliego de condiciones se da una fecha y hora de cierre a menos de que sea modificada por una adenda esta fecha se debe cumplir a cabalidad por que puede acarrear con todos los procesos legales respectivo se investigaciones penales.

### **5.3.6. Apertura de Sobres**

Esta apertura de sobres puede realizarse el mismo día de cierre del proceso o con posterioridad dependiendo de la forma de calificación de cada entidad, el Estado Colombiano ha recomendado a las entidades contratantes que se abstengan de realizar este proceso con posterioridad porque se dan casos en donde se alteran las propuestas o se cambian internamente después de recibidas.

### **5.3.7. Calificación y Revisión de las Propuestas**

Aquí es donde la entidad se toma el tiempo de revisar propuesta por propuesta y verificar si cumplen con lo exigido en el pliego de condiciones además se realiza un informe donde se le explica a cada proponente lo que falta, si cumple o no cumple con lo exigido y pide explicaciones a propuestas que no se pudieron analizar o interpretar, este proceso puede tomar entre 10-14 días hábiles a partir del cierre de convocatoria.

### **5.3.8. Respuesta Observaciones (Subsanación)**

En esta etapa cada proponente responderá a las observaciones que realizó la entidad con respecto a su propuesta y es aquí donde se le da un espacio de subsanación que consiste en enviar los documentos faltantes, y/o aclarar dudas con respecto a su propuesta, si pasado el periodo permitido por la entidad para hacer allegar estas solicitudes y el proponente no respondió puede quedar como rechazada su propuesta y no participaría en el proceso, para esta etapa la entidad puede dar en 3-5 días hábiles después de publicado las observaciones.

### **5.3.9. Respuesta a Subsanaciones**

Para esta parte la entidad da respuesta a las observaciones presentadas por el proponente y dando su parte final de si cumple o no cumple la propuesta con lo exigido en el pliego de condiciones

### **5.3.10. Adjudicación del Proceso**

Se hace mediante acto público y se da el orden de elegibilidad que consiste en explicar mediante que método se escogió al ganador del proceso y como fue la forma de calificación, de igual manera, se atienden observaciones que puedan llegar a última hora.

## **5.4. Conceptualización de la Licitación Pública**

Según el art. 29 de la Ley 80 de 1993, Del deber de selección objetiva (Universidad Militar, 2009) la licitación es el “Procedimiento de selección por medio del cual se escoge el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y en general cualquier clase de motivación subjetiva”

La Licitación, es un proceso participativo por el cual se busca adquirir mejores condiciones de compra convenientes para un determinado proyecto u obra. Se da un concurso entre proveedores, para otorgarse la adquisición o contratación de un bien o servicio requerido por una organización. En este proceso formal las partes contratantes invitan a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, con lo cual quedará perfeccionado el contrato. Durante el proceso licitatorio se siguen determinados requisitos legales que hacen validez del acto y estos requisitos legales tienden a asegurar la mayor transparencia, legalidad

y legitimidad de este, asegurandola más libre concurrencia y la igualdad entre los oferentes Esta licitación puede ser:

**Pública:** se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione proceso estipulado en el que participa una administración y que además es sujeto a controles fiscales por la Contraloría general de la nación. Algunos de estos las contrataciones que realice el Estado, 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 y en dicha convocatoria, pueden participar todos aquellos interesados que consideren que cuentan con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para cumplir cabalmente con el objeto del contrato.

**Privada:** La licitación privada es una figura similar a la licitación pública, pero las invitaciones se hacen en forma expresa a determinadas empresas y no por anuncio público. Estas empresas deben ser firmas calificadas; seleccionadas en forma no discriminatoria; incluyendo, siempre que sea posible, a empresas elegibles extranjeras; e invitando a un número de firmas suficientemente amplio como para asegurar precios competitivos.

**¿Por qué se licita?** El Estado es un organismo administrador. No puede ser operativo. Por esta razón, debe comprar los servicios del sector privado para llevar a cabo las tareas que debe emprender en procura de la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

### **5.5.Limitación de participación de pequeños proveedores**

Una desventaja que puede visionarse dentro de la licitación, no desde la óptica de las entidades, sino de los proveedores: el posible perjuicio a la competencia ya que solo estaríamos observando entidades de gran envergadura enfrentándose y con un gran músculo financiero para poder pelear el bien o servicio a contratar.

De lo anterior, algunas entidades, para hacer la adquisición de bienes y servicios que no requieran un proceso como la selección abreviada o la licitación pública, utilizan la modalidad de mínima cuantía, la cual no requieren las mismas formalidades al ser un proceso más rápido, por lo cual se le da la oportunidad a los proveedores locales para que presenten ofertas en sus respectivos Municipios o zonas aledañas y así activar la economía.

Aún cuando no lo vemos podemos tomar como ejemplo claro que los proveedores que ofertan sus productos y servicios en los acuerdos marco, participan en un proceso de licitación, por lo cual los pequeños proveedores no pueden cumplir los requisitos que se exige a los proponentes para participar y presentar ofertas, por lo cual se observa claramente la desventaja, que podrían llegar a limitar la participación de pequeños oferentes.

## 5.6. Ventajas de las Licitaciones Públicas

A continuación, te contamos algunas ventajas de participar en licitaciones públicas:

- Abrir puertas a otros negocios. Ser proveedor de la administración te dará prestigio en el mercado y hará que tu empresa aumente su visibilidad.
- Acceso a un gran cliente. Las administraciones públicas son clientes muy grandes que te pueden proporcionar trabajos de todo tipo y cierta recurrencia.
- Prepara la documentación una sola vez. La ventaja de presentarte a licitaciones públicas es que la documentación que se solicita suele ser muy parecida, sobre todo la relativa a la identificación de tu empresa, por lo que la puedes preparar una vez y utilizarla en futuras ocasiones.
- Se presupone la solvencia en el pago. Una de las preocupaciones más importantes que tienen las empresas a la hora de buscar clientes es la solvencia. Con la administración cada licitación viene respaldada por un presupuesto aprobado por lo que se presupone que hay solvencia.
- Posibilidad de repetir. Si haces un buen trabajo lograrás la confianza del órgano con el que hayas colaborado, lo que te ayudará a conseguir futuras licitaciones, puesto que, aunque te tengas que presentar de nuevo cada vez, ya te conocen y saben cómo trabajas.
- Adquirir experiencia. Participar en licitaciones te permitirá adquirir una gran experiencia y de esa forma mejorar tu posición en el mercado en el que trabajas y adquirir más clientes.

### **5.7.Licitación pública como “regla general”**

Los temas objeto de las diversas investigaciones que se han efectuado en materia de contratación estatal, no tienen un enfoque socio jurídico, esto es, la aplicación de la norma a la realidad, porque el espíritu de la ley no está cumpliendo con los fines cuando vemos su aplicación en la práctica, que en algunos casos es calificado como corrupción y ello desencadena judicialización y congestión en las jurisdicciones administrativa, penal y disciplinaria.

Las entidades estatales buscan satisfacer no solo el bienestar de su personal sino también el cumplimiento de sus objetivos mediante el cumplimiento de la normativa contractual en búsqueda de insumos y/o servicio que ayude a adelantar todas sus actividades, que no siempre pueden ser adquiridas por intermedio de una licitación pública, no por ser una opción negativa, sino por proporcionar solución a necesidades a grande escala.

Mediante la Ley 1150 del 2007, se establece como regla general, la licitación pública, así:

**“Licitación pública.** La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.”

### **6. De las razones por las cuales la administración pública no acude a la licitación pública**

A partir de la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación Pública, se establecieron en Colombia aquellos principios que regirían a la contratación estatal, ya que la concepción inicial es de una Ley de principios (Dávila, 2016); en consecuencia, la interpretación debe llevarse a cabo de forma diferente a la de una regla, pues su noción es totalmentedistinta.

Con fundamento en lo anterior, es importante resaltar que los principios no son proposiciones que pretenden exigir una determinada conducta, por el contrario, son criterios que permiten adoptar posiciones frente a determinada situación y adquieren significancia ante casos concreto, independiente de que se encuentren o no consagrados en normas positivas, existen y son parte del ordenamiento jurídico.

De acuerdo con Zagrebelsky, G., “La pluralidad de principios y la ausencia de la jerarquía formalentre ellos hace que no pueda existir una ciencia sobre su articulación, sino una prudencia entre su ponderación” (p. 125), es por lo anterior que al ser la Ley 80 de 1993 una ley de principios, las entidades públicas están avocadas a propender por garantizar el cumplimiento y la ponderación de estos, en todo el actuar de la gestión administrativa.

Ahora bien, frente al objeto de estudio de la presente investigación, es importante hacer referencia a determinados principios consagrados en el Estatuto General de Contratación Pública, en tanto guardan estrecha relación con la licitación pública, pues son garantizados en mayor proporción por dicha regla general (Licitación pública), los cuales son: el principio transparencia, de selección objetiva y economía.

El principio de transparencia tiene su fundamento en el artículo 24 de la Ley 80de 1993,

y se compone de cuatro pilares principalmente (Rodríguez, 2021), los cuales son:

- La publicidad,
- La contradicción,
- La motivación de los actos administrativos y
- Las reglas de los pliegos de condiciones.

Frente a la publicidad, su cumplimiento se debe dar como principio, es decir que todas las actuaciones administrativas son públicas; como regla, hace referencia a que todos los actos y contratos deben publicarse en el SECOP; finalmente la publicidad como requisito de eficacia.

La contradicción tiene relación con el derecho que tienen los oferentes y los contratistas para controvertir las decisiones que toma la entidad, salvo el acto administrativo de adjudicación pues contra él, no proceden recursos.

La motivación, se ha determinado que consiste en aquel deber de las entidades públicas de motivar todos los actos administrativos, exponiendo las razones que llevan o conducen a tomar la decisión, lo anterior, establecido en el numeral séptimo del artículo 24 de Ley 80 de 1993.

Para concluir lo relacionado con las reglas establecidas en los pliegos de condiciones, se resalta el numeral quinto del artículo anteriormente mencionado, que establece la imposibilidad de que los mismos contengan reglas de imposible cumplimiento, confusas o ambiguas.

A partir de lo anterior, la licitación pública como regla general para seleccionar a los

contratistas del Estado Colombiano, es el mecanismo a partir del cual se garantizan todos los pilares del principio de transparencia, ya que el proceso a seguir por la administración es público en su totalidad, desde el momento en que se proyecta cubrir determinada necesidad en el Plan Anual de Adquisiciones iniciando cada vigencia fiscal, hasta que se publican los pre pliegos y este punto, es pertinente hacer referencia al derecho de los oferentes a controvertir las decisiones que toma la entidad, y es por ello que a partir del momento de publicación de los pre pliegos, los oferentes o terceros interesados tienen dicha garantía procesal, que conduce de manera directa al principio de transparencia; inclusive se destaca que la respuesta a dichas contradicciones planteadas por los oferentes o terceros interesados debe ser motivadas, no siendo susceptible en la Licitación Pública, la discrecionalidad de los servidores públicos en los procesos de gestión contractual que adelantan.

De otro lado, el deber de selección objetiva que se debe garantizar en todos los procesos de selección de contratistas en Colombia, es propicio desarrollarlo en el presente ensayo, ya que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, se modificó el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, y se generó una transición del deber legal de selección objetiva, que buscaba la oferta más favorable a la entidad, para cumplir con los fines constitucionales, teniendo de referencia los elementos que se establecen en el pliego de condiciones, habiendo cierta discrecionalidad en cabeza de la entidad; no obstante, con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, en el artículo 5, se reguló lo relacionado a dos factores que debe tener en cuenta la entidad pública para garantizar este principio de selección objetiva; los requisitos habilitantes, compuestos de capacidad técnica, capacidad jurídica, capacidad financiera, experiencia, de otro lado los factores de ponderación que se componen del precio de la oferta y la calidad de la misma.

Sin duda alguna, la licitación pública como regla general para seleccionar a los contratistas del Estado, se constituye en el mecanismo más idóneo para garantizar en mayor proporción este principio, en tanto se componen los pliegos de condiciones de los dos factores principales que garantizan el deber de selección objetiva, y que de acuerdo con Dromi, R (1995) son el “El conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante, en el que se especifica el suministro, obra o servicio que se licita, las condiciones a seguir en la preparación o ejecución del contrato y los derechos y asignaciones de los oferentes y del futuro contratista”(p. 245), razón o argumento que de primeramano conduce entender a la licitación pública como aquel mecanismo que permite escoger la mejor oferta para la entidad y, por supuesto, para el interés público que persigue la entidad.

Finalmente, el principio de economía en la contratación estatal se encuentra estipulado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y tiene dos perspectivas: la primera, consiste en la obligación de la entidad pública de que una vez abierto el proceso, la entidad no puede proferir actos administrativos inhibitorios, es decir, abstenerse de decidir, teniendo la obligación de llevar el proceso hasta su etapa final, y en caso de no tener oferentes o no poder llevar a cabo de forma objetiva la evaluación, declararlo desierto. La segunda, hace referencia a que los procesos de contratación se deben llevar a cabo a partir de ciertas etapas y en virtud de este, se debe entender que las etapas son preclusivas y perentorias, la primera haciendo referencia a que una vez agostado el tiempo de la etapa, la entidad no puede retrotraerse, y la segunda a la pérdida de competencia de esta para volver a la etapa que ya finalizó.

Por lo anterior, la Licitación Pública al haber sido establecida como la regla general para

seleccionar a los contratistas por el legislador, es con fundamento en la publicidad que se genera en cada etapa del proceso de selección, pues sin duda en cada una de ellas se debe garantizar el debido proceso a los oferentes, a partir del principio de libre concurrencia que repercute en la posibilidad de cualquier persona natural o jurídica que cumpla con los requisitos habilitantes y los factores de ponderación, pueda participar en el proceso de selección.

Una vez desarrollado un análisis de aquellos principios de la contratación pública que guardan mayor relación con la licitación pública, y que son garantizados en mayor medida por estemecanismo de selección de contratistas, es conveniente ahondar en la eficacia de la Ley 1150 de 2007, que estableció como regla general, a este mecanismo de selección, en donde a partir de la interpretación de la normatividad vigente se podría concluir que al analizar el número de procesos que adelantan las entidades públicas para seleccionar a los contratistas, tendría que ser en mayor medida, vía licitación pública; sin embargo, ello no se ha dado de esa forma, la eficacia de dicho precepto legal se encuentra en cuestión, pues para efectos del presente ensayo se han analizado tresentidades territoriales de Cundinamarca.

El Municipio de Mosquera, se encuentra situado en la provincia de Sabana de Occidente, enel Departamento de Cundinamarca, a 23 kilómetros de Bogotá D.C, con una extensión de 107 kilómetros cuadrados, en la actualidad es un municipio de categoría primera, es decir hace parte deuno porciento de los municipios del país, que cuentan con esa categoría por su nivel de ingresos corrientes y cantidad de habitantes, que es de alrededor de 150.000. Una vez presentadas algunas generalidades de uno de los municipios objeto de análisis en el presente documento, es pertinente indicar que se indagó a cerca de la gestión contractual adelantada por dicha entidad territorial, específicamente en lo relacionado al número de procesos contractuales

adelantados para la vigencia fiscal del año 2020, y los mecanismos de selección de contratistas utilizados por la entidad pública para escoger a los terceros que prestarán servicios a la entidad, obteniendo como resultado lo siguiente:

<b>Modalidad de contratación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Concurso de Méritos	4	4 %
Directa	817	81 %
Licitación Pública	10	1 %
Mínima Cuantía	105	7 %
Selección Abreviada	25	2,5%
Tienda Virtual	46	4,5 %
<b>Total</b>	<b>1007</b>	<b>100 %</b>

**Tabla 1.** *Procesos y modalidades de selección de contratistas llevados a cabo por parte de la Alcaldía Municipal de Mosquera, en el año 2020.*

El Municipio de Funza, se encuentra situado en la provincia de Sabana de Occidente, en el Departamento de Cundinamarca, a 25 kilómetros de Bogotá D.C, con una extensión de 70 kilómetros cuadrados, en la actualidad es un municipio de categoría primera, es decir hace parte de uno por ciento de los municipios del país, que cuentan con esa categoría por su nivel de ingresos corrientes y cantidad de habitantes, que es de alrededor de 127.000, a partir de las generalidades anteriormente presentadas, es conveniente relacionar la gestión contractual de dicha entidad territorial para la vigencia fiscal 2020, a partir de los mecanismos de selección utilizados por el municipio en sus procesos de gestión contractual. Obteniendo como resultado lo siguiente:

<b>Modalidad de contratación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Acuerdo marco de precios (Tienda virtual)	10	1%
Concurso de méritos	2	0%
Contratación régimen especial	5	1%
Directa	676	87%
Directa urgencia manifiesta	5	1%
Licitación pública	6	1%
Mínima cuantía	41	5%
Selección abreviada por menor cuantía	7	1%
Selección abreviada por subasta inversa	26	3%
<b>Total</b>	<b>778</b>	<b>100%</b>

**Tabla 2.** *Procesos y modalidades de selección de contratistas llevados a cabo por parte de la Alcaldía Municipal de Mosquera, en el año 2020.*

El Municipio de Madrid, se encuentra situado en la provincia de Sabana de Occidente, en el Departamento de Cundinamarca, a 30 kilómetros de Bogotá D.C, con una extensión de 121 kilómetros cuadrados, en la actualidad es un municipio de categoría segunda, a partir de su nivel de ingresos, pues ya cuenta con la cantidad de habitantes necesaria para ser categoría primera; en el mismo sentido, los procesos de gestión contractual de la entidad pública, frente a los mecanismos de selección de contratistas utilizados para la vigencia 2020, se observó lo siguiente:

<b>Modalidad de contratación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
----------------------------------	-----------------	----------

Concurso de Méritos	0	0 %
Directa	451	83 %
Licitación Pública	5	1 %
Mínima Cuantía	44	8 %
Selección Abreviada	22	4 %
Tienda Virtual	21	4 %
<b>Total</b>	<b>543</b>	<b>100%</b>

**Tabla 3.** *Procesos y modalidades de selección de contratistas llevados a cabo por parte de la Alcaldía Municipal de Madrid, en el año 2020.*

Finalmente, teniendo en cuenta los datos presentados anteriormente de cada uno de los municipios tomados como muestra para adelantar la presente investigación, se concluye que si bien la Ley 1150 de 2007, ha establecido la Licitación Pública como la regla general para seleccionar a los contratistas, en la realidad ello no viene sucediendo así, ya que en cada municipio a penas el 1% de todos los procesos de selección de contratistas, se lleva a cabo vía de licitación pública; lo anteriorevidencia que si bien es un mecanismo que garantiza en mayor proporción los principios de la contratación estatal, ese interés de parte del legislador de propender por su uso, no se ha cumplido. Adicionalmente, se han reconocido diferentes razones por las cuales las entidades públicas buscan la manera de no aplicar la regla general, pues se ha establecido que de acuerdo con Dávila, G (2016) que a partir del uso de figuras o de interpretaciones arriesgadas para eludir el proceso licitatorio, porejemplo el fraccionamiento del contrato con el mismo objeto, para así aplicar otro proceso de selección; no obstante, se han planteado que la regla general por ser un mecanismo que a partir del nivel de garantías, en cada una de las etapas (precontractuales, contractuales y pos contractuales) tarda demasiado y en momentos, cuando la entidad pública logra iniciar la ejecución del contrato para satisfacer la

necesidad que tenía, resulta ser tarde y se constituye en un error más en la planeación contractual de las entidades públicas.

## 7. Conclusiones

1. La licitación pública, constituye en estos momentos el 1% de la contratación en las entidades del orden nacional, departamental y municipal, aplicable solamente a proyectos importantes de infraestructura, circunstancia que debería ser reglamentada, estableciendo el quantum para su inicio.

En efecto, no debe olvidarse que la potestad de selección es reglada, sujeta a causas precisas y determinadas, y al establecer una cuantía para su implementación, se eliminaría la discrecionalidad que permite prescindir actualmente de esta modalidad de contratación. Al respecto, Huepe, A, 2018 señala:

“(…) el ejercicio de la discrecionalidad será lícito y no corregible jurídicamente cuando se ejerza, en primer lugar, legalmente, esto es, dentro de los límites de la legalidad estricta, esto es, la legalidad o marco jurídico abstracto que le otorga la norma jurídica habilitante específica, pero también cuando se ejerza razonablemente, esto es, dentro de los límites de la razonabilidad, (legalidad en sentido lato o amplio) que le otorga la norma jurídica habilitante general”

2. La modalidad de selección abreviada, en la práctica, se convirtió en la regla general y la excepción a la licitación pública.

3. Por la vía de la contratación directa, se está construyendo una nómina paralela sin prestaciones sociales, a través de el contrato de prestación de servicios, con personal que no está vinculado en carrera, pues, nunca se hizo concurso, convirtiéndose dicha modalidad en un fortín político, que permite pagar sus compromisos burocráticos, por el respectivo periodo electoral.

Las entidades del orden nacional, departamental o municipal van a asumir un alto costo a largo plazo, en la medida en que los despachos judiciales que avocan el conocimiento de la acción instaurada por los “contratistas”, terminan solicitando el reconocimiento de sus derechos laborales, por vía de la aplicación del Principio de la Primacía de la Realidad, al demostrar la existencia de la subordinación jurídica, máxime cuando no se encuentra prohibido la renovación automática, que sería de mucha utilidad cuando se pretende mantener una determinada materia alejada del sistema de concurso público.

4. La licitación tiene etapas procesales demasiado estructuradas y definidas que, adicionalmente, contiene garantías inherentes al debido proceso, hace que la misma sea definida cuando la necesidad de satisfacer el servicio ya no existe o ella es superior a la planeada inicialmente.

5. Deben disminuirse los tiempos de duración o las etapas del proceso licitatorio, atendiendo los principios de eficiencia, eficacia y celeridad que deben prevalecer en el procedimiento administrativo.

6. Debe efectuarse una reglamentación restringida para la aplicación de la contratación directa,

como mecanismo de carácter excepcional, para que su aplicación sólo corresponda a casos específicos que el ordenamiento jurídico prevea taxativamente, que requieran una demostración efectiva y documentada, sobre los motivos que justifican su procedencia.

## 8. Referencias

Arenas, A. (2020). Derecho Administrativo. Capítulo XXIV. Los contratos estatales en el derecho colombiano. P. 482- 488. Editorial Legis. Bogotá – Colombia.

Congreso de la República. (2007). Ley 1150 de 2007. Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Julio 16 de 2007. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007.

Consejo de Estado. (1996). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación No: 10313. C. P.: Juan de Dios Montes Hernández. Sentencia del 22 de julio de 1996.

Consejo de Estado. (2007). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. ProcesoNo: 850012331000030901. Radicación No: 15324. C. P.: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 29 de agosto de 2007.

Consejo de Estado. (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.  
Radicación No: 1637. C. P.: Enrique Gil Botero. Sentencia del 23 de junio de 2010.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2011) Sección Tercera. ProcesoNo: 25000-23-26-000-1995-00867-01. Radicación número: 17767. C. P.: Olga Melida Valle de LaHoz. Sentencia del 31 de enero de 2011.

Consejo de Estado. (2012). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Proceso número: 11001-03-26-000-2010-0036-01. Radicación No: 38.924. C. P.: Enrique Gil Botero. Sentencia del 14 de febrero de 2012

Consejo de Estado. (2017). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”. Radicación No: 11001 03 26 000 2016 00017 00. C. P.: Carlos Alberto

ZambranoBarrera. Sentencia del 29 de marzo de 2017.

Consejo de Estado. (2021). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Radicación No: 56307. C. P.: José Roberto SÁCHICA Méndez. Sentencia del 23 de abril de 2021.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C - 892 de 2001. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia del 22 de agosto de 2001.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia C - 713. M.P.: María Victoria Calle Correa.

Sentencia del 7 de octubre de 2009

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 2. Colombia

Dávila, G. (2016). Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Bogotá: Legis S.A.

Dromi, R. (1995). Licitación Pública. Editorial: Buenos Aires ediciones. 2da edición.

Argentina. P.p 245.

Huepe, F. (2018). Discrecionalidad administrativa y razonabilidad. Santiago, Thomson Reuters, 525 pp.

Peñaranda, L & Gualdron, J. (2009). Análisis de las modificaciones de la ley 80 en la contratación estatal. Bucaramanga: Universidad Pontificia Bolivariana. Gerencia e Interventoría de Obras Civiles. Modalidad trabajo de grado, 2009. p. 9-11

Presidencia de la república. (2013). Decreto 1510 de 2013. Art. 26. Reglamenta el sistema de compras y contratación pública. 17 de julio de 2013. D.O. No. 48854

Presidencia de la República. (2019). Decreto 1822 de 2019, “Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Agencia Nacional de Contratación pública – Colombia Compra Eficiente, publicado en el D.O. No. 51.099 del 7 de octubre de 2019

Rodríguez, L. (2021). Derecho administrativo general y colombiano. Tomo II. Capítulo II. Régimen legal de los contratos estatales. P.p 241 – 250. Editorial Temis. Bogotá D, C – Colombia.

Universidad Militar. (2014). Guía básica de Licitación Pública. Consultada el: 30 de junio de 2021. Facultad de estudios a distancia. Programa Ing. Civil. Bogotá D, C. Colombia.

Zagrebelsky, G. (1995). El derecho dúctil: Ley, Derechos, Justicia. Madrid. Ed. Trotta. Pp. 125