

INCIDENCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Incidence of the Citizen Oversight in the pre-contractual stage of the public contract

Juan Manuel Arias Rojas¹, Wolfgang David Ramírez Peña², María Alejandra Morales Mendez³, Lisbed Maryuri Vega Macana⁴

Ensayo Académico

Recibido el 30/10/2020; Aceptado el 15/12/2020

Resumen

En el presente ensayo se dimensiona la actividad significativa de las veedurías ciudadanas, que por años han sido herramienta útil para el correcto uso de los recursos públicos y las actividades que involucren los intereses ciudadanos. El lector encontrará la relación y dificultades entre el control social y la corrupción, los actos fundamentales y significativos que en el municipio de Neiva se han realizado con la acción participativa de la ciudadanía, la labor que ha hecho la institucionalidad en sinergia con el proceso anticorrupción, los pormenores relacionados con el marco legal de las veedurías en Colombia, cuáles han sido las dificultades y el contexto histórico de la contratación estatal en el país, la acción de los jóvenes universitarios en contribución con el proceso de las veedurías ciudadanas, los análisis realizados en los procesos de licitación públicos desde la mirada jurídica, técnica y financiera. Bajo estos pilares se encontró preciso que las veedurías sean constituidas en la etapa precontractual de los procesos de licitación, debido a que únicamente desde aquí se puede asegurar la selección idónea del contratista.

Palabras Clave: Veedurías ciudadanas, Licitación pública, contratación Estatal, Institucionalidad.

Abstract

In the present essay, the significant activity of citizen oversight is measured, which for years has been a useful tool for the correct use of public resources and activities involving citizen interests. The reader will find the relationship and difficulties between social control and corruption, the fundamental and significant acts that have been carried out in the municipality of Neiva through citizen participation, the work that

¹Ingeniero Industrial de la Universidad Cooperativa de Colombia, Tecnólogo en Obras Civiles de la Universidad Surcolombiana, estudiante de Ingeniería Civil de la Universidad Surcolombiana, candidato a Magister en Ingeniería con especialidad en Sistemas de Calidad y Productividad del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. E-mail: u20181167261@usco.edu.co.

²Abogado de la Universidad Surcolombiana, especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad del Rosario. E-mail: u20132120638@usco.edu.co.

³Ingeniera Civil de la Universidad Surcolombiana. E-mail: u20162151369@usco.edu.co.

⁴Estudiante de décimo semestre del programa de Administración de Empresas de la Universidad Surcolombiana. E-mail: u20152140965@usco.edu.co.

the institutions have done in synergy with the anti-corruption process, and details related to the legal framework of the veedurías in Colombia, What have been the difficulties and the historical context of state contracting in the country, the action of young university students in contributing to the process of citizen oversight, the analyses carried out in public tendering processes from the legal, technical and financial point of view. Under these pillars, it was found necessary that the oversight committees be constituted in the pre-contractual stage of the bidding processes, since only from here can the ideal selection of the contractor be assured.

Key Words: Citizen oversight, Public bidding, State contracting, Institutionalality.

Introducción

El control social y la corrupción

En Colombia, las prácticas clientelistas están teniendo una relevancia dentro del debate político, debido a la dilapidación del erario público en proyectos inviables, obras sin terminar y sobrecostos, los cuales han perpetuado la desigualdad y el subdesarrollo en todo el territorio nacional. Escándalos de corrupción como los sobrecostos exagerados en la Refinería de Cartagena – REFICAR (Semana, 2017), la desviación de recursos del Programa de Alimentación Escolar – PAE a los bolsillos de empresarios y políticos (El Espectador, 2018), el colapso del puente de Chirajara de la vía que conecta a Bogotá con Villavicencio (Páramo Izquierdo, 2018), la emergencia causada por el proyecto hidroeléctrico Hidroituango (El Tiempo, 2018), así como los sobornos propiciados por la multinacional Odebrecht (Carranza, Robbins, & Dalby, 2019), hacen comprender la magnitud tan significativa de este problema que actualmente está destruyendo al país.

El departamento del Huila ha sido beneficiado por las regalías generadas en el sector minero-energético, las cuales provienen principalmente de la extracción del petróleo y la generación de energía hidroeléctrica. De acuerdo a cifras otorgadas por Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre los años de 1986 y 2011, al departamento.

Ingresaron, por concepto de regalías petroleras, cerca de 7 billones de pesos actuales (Tabla 1).

Tabla 1. Histórico de Regalías Petroleras del Huila desde 1986 a 2011 traídas a Valor Presente

Año	Regalías	Valor 2020
1986	\$ 3.182.202.829	\$ 138.208.141.411
1987	\$ 4.579.208.358	\$ 165.042.316.197
1988	\$ 5.276.046.884	\$ 153.404.406.422
1989	\$ 6.272.753.314	\$ 141.854.436.446
1990	\$ 10.522.325.190	\$ 188.964.954.260
1991	\$ 10.488.439.684	\$ 142.313.742.421
1992	\$ 13.877.691.390	\$ 148.505.611.963
1993	\$ 16.373.681.673	\$ 139.999.030.375
1994	\$ 18.718.887.702	\$ 130.491.646.783
1995	\$ 28.482.429.878	\$ 161.998.702.497
1996	\$ 27.337.987.655	\$ 130.168.959.988
1997	\$ 31.239.615.785	\$ 122.272.709.456
1998	\$ 25.840.340.105	\$ 85.941.279.377
1999	\$ 45.981.815.031	\$ 131.051.958.964
2000	\$ 126.786.758.069	\$ 330.748.059.539
2001	\$ 101.046.911.249	\$ 242.400.490.760
2002	\$ 103.869.910.834	\$ 231.466.220.829
2003	\$ 160.488.919.475	\$ 334.244.573.622
2004	\$ 156.716.127.786	\$ 306.522.212.819
2005	\$ 205.123.797.699	\$ 380.279.512.235
2006	\$ 297.430.319.353	\$ 525.950.029.056
2007	\$ 274.437.356.010	\$ 464.480.631.116
2008	\$ 404.235.206.213	\$ 647.325.115.819
2009	\$ 210.009.714.595	\$ 312.306.707.129
2010	\$ 267.392.626.945	\$ 369.877.151.331
2011	\$ 334.597.468.675	\$ 472.790.864.916
Totales	\$ 2.890.308.542.381	\$ 6.618.607.464.731

Fuente: Elaboración propia, 2020.

No obstante, la pésima gestión de los dirigentes huilenses derivó en el fracaso estrepitoso de cientos de planes y proyectos que se convirtieron en inversiones fallidas, los cuales limitaron el progreso y desarrollo regional. Algunos ejemplos como el Parque Isla en Neiva (La Nación, 2017), la Ciudadela Educativa en Aipe (Diario del Huila,

2017) y el Distrito de Riego Tesalia – Paicol (La Nación, 2017), son la punta del iceberg de los despilfarros y las malas decisiones sobre las regalías. Al día de hoy, departamentos como Quindío y Risaralda, los cuales históricamente nunca percibieron regalías derivadas de la explotación del petróleo, tienen PIB per cápita superiores a los del departamento, de acuerdo con las cifras publicadas por el DANE (Figura 1).

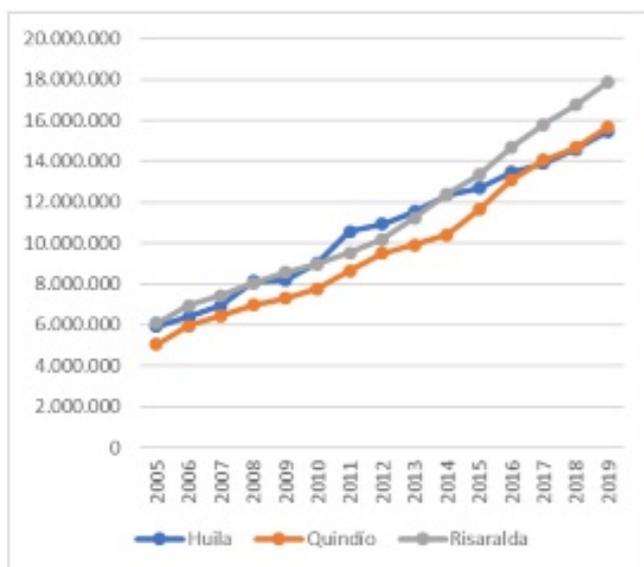


Figura 1. Comparación del PIB per cápita entre el 2005 y 2019 de los departamentos del Huila, Quindío y Risaralda

Fuente: Elaboración propia, 2020.

A pesar que este tema tan trascendental toca todas las esferas sociales, en la región existen pocas voces de protesta frente a este absurdo desfalco a las arcas públicas. El Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla de las FARC reconoce esta problemática y plantea la necesidad de que el Estado colombiano establezca medidas para fomentar la transparencia y luchar contra la corrupción. Es así como el Acuerdo propone en el numeral 2.2.5, la importancia del control social y las veedurías ciudadanas para “asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos”. La corrupción socava los esfuerzos del Estado para garantizar los derechos humanos, privando a las comunidades de inversión social. Es por ello que la vigilancia de los recursos

públicos podría garantizar la implementación de los acuerdos y contribuir a la paz en Colombia.

Neivanos por el control social

Entendiendo el trasfondo de corrupción en el país y en la región, la Corporación Nuevo Municipio, una Organización No Gubernamental (ONG) constituida hace más de 25 años por un grupo de profesionales interdisciplinarios, formuló y ejecutó el proyecto denominado “Neivanos comprometidos con el control social a los dineros públicos, como un deber ciudadano y un aporte a la paz”, cuyo objetivo era combatir el déficit de ciudadanía mediante la formación de ciudadanos y la constitución de veedurías al Plan de Desarrollo Municipal de Neiva 2016-2019, siendo financiado por el Fondo Sueco Noruego de apoyo a la sociedad civil colombiana (Fondo FOS) y ejecutado entre los años 2016 y 2018.

En el marco de este proyecto, se conformó el Comité de Veeduría Ciudadana a la Construcción del Centro de Atención Integral Materno Infantil – CAIMI, dado que es uno de los casos más controversiales e importantes en el municipio. La obra fue adjudicada el 31 de octubre del 2011, teniendo un plazo de ejecución a más tardar el 31 de diciembre de ese mismo año. No obstante, luego de tres modificaciones, cinco prórrogas y tres suspensiones, la obra fue entregada inconclusa el 4 de abril del 2014. El proyecto estuvo abandonado hasta el 27 de diciembre del 2017, cuando fue adjudicado el contrato para la terminación de las obras. En esta última, el comité de veeduría al CAIMI intervino en la licitación y con el apoyo del equipo profesional y de estudiantes pasantes de la Corporación, se logró la transparencia en el proceso precontractual. Por medio del presente ensayo se pretende demostrar la importancia de la participación ciudadana en los procesos precontractuales para asegurar, de primera mano, la selección objetiva e idónea de los contratistas, así como la importancia de vincular a la academia y el sector privado en estos procesos vitales para el desarrollo de los municipios y la región.

Desarrollo Argumentativo

La institucionalidad y la lucha contra la corrupción

La institucionalidad se convirtió en la herramienta más frecuente usada en el mundo para combatir la corrupción. Actualmente existen organizaciones, instituciones, tratados y convenios que proponen alternativas de vigilancia, control y seguimiento a las entidades oficiales con el fin de mitigar la incidencia de la corrupción en las políticas públicas.

A nivel internacional, Colombia forma parte del Convenio de Naciones Unidas contra la Corrupción, el cual se suscribió mediante la Ley 970 del 2005 y se ratificó el 27 de octubre de 2007. El propósito de este convenio es promover que la sociedad civil, en conjunto con el estado y las organizaciones no gubernamentales, se comprometa a sancionar estos comportamientos en el ámbito nacional, aunando esfuerzos con organizaciones y jurisdicciones internacionales que combaten este flagelo.

En Colombia, es el Estado quién encabeza la lucha contra la corrupción por medio de la institucionalidad, la cual fue implementada en el marco de la Constitución Política Nacional de 1991 y donde participan: la Procuraduría General de la Nación, encargada de ejercer el control disciplinario; la Contraloría General de la República, quien se encarga de emitir fallos de responsabilidad fiscal cuando existan irregularidades en el manejo de los recursos públicos; la Fiscalía General de la Nación, quien investiga y acusa a los presuntos responsables de la comisión de delitos; la Auditoría General de la República, ejerciendo la coadyuvancia a la Contraloría en su función fiscal; la Defensoría del Pueblo, encargada de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos; el Congreso de la República, quien ejerce la función de control político; y las tres altas cortes.

En las regiones, esta institucionalidad mencionada se encuentra representada en sus respectivas dependencias departamentales y municipales,

siguiendo las mismas funciones conferidas por la constitución y la ley, en el marco de la lucha contra la corrupción. Además, las tareas de control político se ejercen mediante las asambleas departamentales y los concejos municipales.

Por otra parte, los ciudadanos ejercen un control social a los recursos públicos, quienes voluntariamente deseen velar por la correcta ejecución de estos, se pueden inscribir como veedores, recibiendo apoyo y capacitaciones por parte de instituciones estatales u ONG 's que propenden a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El marco legal de las veedurías y el acceso a la información en Colombia

Las veedurías ciudadanas nacen constitucionalmente desde los artículos 40, 103 y 270, los cuales establecen la necesidad de la vigilancia de la gestión pública por parte de los ciudadanos mediante mecanismos de participación popular. Como consecuencia, se suscribe la Ley 850 de 2003, la cual crea y reglamenta la veeduría ciudadana, otorgándole derechos y deberes especiales para facilitar el ejercicio del control social a los recursos públicos.

La información es el insumo base para la vigilancia de la gestión pública, es por ello que la constitución promulgó como medio idóneo para acceder a ella mediante el derecho de petición, siendo proclamado en el artículo 23 y regulado por la Ley 1755 de 2015. Debido a que este derecho es considerado en la constitución como fundamental, se puede hacer uso de la acción de tutela en los casos en que las peticiones formalmente instauradas no tengan respuesta por parte de la entidad que posee la información, permitiendo que un juez de la república obligue a la entidad a responder so pena de ser sancionada.

Así mismo, la corte constitucional en varios pronunciamientos ha establecido la necesidad de las veedurías ciudadanas, en el marco del control a la gestión pública, en pronunciamientos tales como

T-594/02 y C-126/03.

La contratación estatal en Colombia y la corrupción

De acuerdo a la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se definen como: “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad” (art. 32). Esta ley tiene como objetivo regular la contratación del estado y contiene unos principios que pretenden seleccionar al mejor oferente de manera objetiva y pública, asegurando la ejecución efectiva del proyecto contratado. Estos principios con que se rige la contratación estatal están descritos en los artículos 24, 25 y 26, de los cuales los más relevantes para esta discusión son:

➤ El principio de transparencia refiere al conocimiento de todas las decisiones tomadas por la administración, como es el manejo financiero y las condiciones para la selección, además que garantiza el derecho de la contradicción, siendo importante debido a que esta interrelacionado con los demás principios precontractuales y debe aplicarse para la existencia de una objetividad, igualdad, nitidez y seguridad en proporción para las partes involucradas como para los beneficiarios del proyecto.

➤ La capacidad de dar cumplimiento a los fines del estado está definido en el principio de economía, el cual busca que el contratista de cumplimiento a la función asignada obteniendo máximos beneficios a un menor costo determinándose una selección objetiva a aquel que cuente con la capacidad técnica, financiera y tenga la experiencia que se requiere para el tipo de contrato que se pretende ejecutar, evitando retardos, requisitos innecesarios o prorrogas que impacten de manera negativa la finalidad de la contratación que es prestar un servicio a la comunidad.

➤ Es necesario que la ciudadanía vele por la correcta ejecución del contrato, que los contratistas se hagan responsables de ambigüedades o decisiones nefastas que lleguen a afectar el proyecto y que los servidores públicos elaboren de manera completa y correcta los pliegos en fin de evitar confusiones o subjetividades, por consiguiente, el principio de responsabilidad es elemental para la adjudicación de los compromisos que tienen las partes implicadas.

En Colombia, la contratación estatal está dividida en tres etapas: la precontractual, que “[...] enmarcan todas aquellas gestiones y actividades necesarias para la correcta planeación, identificación de necesidades, análisis y estudios previos y de sector necesarios para su debida y completa definición” (Sistema Integrado de Gestión de la Presidencia de la República, 2016) la contractual y poscontractual.

La etapa precontractual, a su vez, esta subdividida en la planificación y la selección del contratista; la primera es una directriz que está basada en el estudio para la identificación de una necesidad que es requerida por un conjunto de personas, brindando como solución un producto el cual posteriormente en la etapa dos, es desarrollado por el oferente, que puede ser seleccionado mediante las modalidades de contratación definidas en la Ley 80 de 1993, la cuales son licitación pública, selección abreviada, contratación directa o mínima cuantía.

La corrupción en el ámbito de la contratación estatal es la alteración de un orden por la imposición de los beneficios individuales sobre los sociales. Según datos de la Corporación Transparencia por Colombia, el 31% de las empresas percibe este prodigio como una de las problemáticas más relevantes del país. Para las empresas es dificultoso entrar a participar de manera limpia en los procesos de adjudicación de un contrato, cuando sus competidores están creando unas reglas adicionales a las estipuladas, motivo por el cual “el 84,4% de los empresarios se abstienen de participar en procesos de contratación con el estado, porque considera que

la competencia no es justa, que hay politización en el proceso de contratación y pagos no oficiales” (Gómez Patiño, 2014).

Algunos casos de sobornos se dan debido a los procesos licitatorios complejos, donde por obtener información previa de la oferta, se ofrecen coimas para lograr una ventaja frente a sus competidores. Generalmente el cohecho es propiciado por los funcionarios encargados del proceso, los empresarios deciden pagarlos porque sienten la necesidad de dar un aporte para no perder el negocio.

Otra práctica utilizada en los procesos contractuales corruptos es la coalición, definida como la asociación de un grupo de personas que menoscaban los procesos de selección al incurrir en procesos ilícitos. Esta práctica usualmente se da en la etapa precontractual, cuando las empresas deciden no competir entre ellos o cuando los pliegos son diseñados exclusivamente para uno de los oferentes.

Por otra parte, los procesos de selección se ven afectados por algunas prácticas de colusión como: las ofertas de resguardo, que se da cuando las empresas que están disputando un contrato han decidido previamente cual debe quedarse con la adjudicación de la licitación llegando a acuerdos como la presentación de una oferta elevada o la exposición de condiciones injustificables; la supresión de ofertas, el cual consiste en retirar la oferta antes de que se hubiera designado al vencedor; la rotación de ofertas, que es el acuerdo de los contratistas para presentarse a diferentes licitaciones en las que para ganar la adjudicación del contrato se establece el precio más bajo; la asignación del mercado, es cuando los contratistas resuelven hacerse una repartición de los clientes cerrando oportunidades de demanda que puede lograr una oferta; sleeping partners, el cual se da cuando se crea una sociedad de proponentes y una de las partes participa con la intención de que su propuesta se ha rechazada obteniendo la otra parte la adjudicación del contrato; low balling, que se da cuando el oferente propone ofertas económicas bajas en comparación con los precios de la competencia.

La corrupción se debe suprimir mediante el fomento de una cultura de ética y legalidad mediante normas realmente efectivas que impidan la colusión, brindándoles al ciudadano y a las autoridades las herramientas necesarias para poder ejercer un control sobre la contratación estatal (Gómez Patiño, 2014). Pero, aunque el gobierno ha brindado las herramientas esenciales para hacer de los procesos de contratación estatal transparentes, los funcionarios públicos y contratistas son incapaces de dar cumplimiento a sus deberes para evitar la propagación de la corrupción en estos actos jurídicos (Rico Bautista, 2017).

Actuaciones de las veedurías ciudadanas apoyadas por jóvenes universitarios

En Colombia poco a poco se ha venido desarrollando una participación ciudadana para arremeter contra los altos niveles de corrupción en las obras que emplean recursos públicos, de forma tal que estos recursos sean utilizados de una manera adecuada, oportuna, eficiente y transparente.

En los últimos años las veedurías se han utilizado principalmente en la vigilancia y seguimiento a los recursos públicos destinados a infraestructura, haciendo posible el avance de obras y mitigando los denominados “elefantes blancos”. Es importante que haya una buena adherencia de todos los entes que interfieran en la veeduría para que dé como resultado buenas verificaciones, manejo y un buen control tanto en la parte administrativa como técnica.

A nivel nacional existen veedurías muy organizadas, que han hecho aportes importantes en la vigilancia del sector público, como la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín y la Veeduría Distrital. Sin embargo, la mayoría de veedurías no cuenta con la organización y el conocimiento suficiente de aspectos técnicos y jurídicos de este tipo de proyectos. Es aquí donde se refleja la necesidad de participación de las universidades de cara a la problemática de la corrupción que ha surgido en los proyectos públicos. Estas pueden aportar de

manera importante a la comunidad por medio de capital humano (profesores y alumnos), físico (aulas, laboratorios y espacios para capacitaciones) y, si es posible, financiero mediante la formulación y ejecución de proyectos ligados a lucha contra la corrupción.

En algunas partes del país se ha evidenciado los convenios que ha hecho el estado con las universidades para el apoyo jurídico y técnico en las veedurías. Por ejemplo, entre el año 2014 y 2017 la Contraloría General de la República hizo un convenio con la Universidad Militar Nueva Granada, para que los estudiantes de ingeniería civil dieran apoyo técnico a las veedurías que ejercían control social a obras que se estaban desarrollando para esa época. Tales obras viales fueron ejecutadas en los municipios de Pandi – Cundinamarca (Romero Bernal, 2014)), Útica – Cundinamarca (Urrego Niño & Gallo Herrera, 2015), Pacho – Cundinamarca (Ramírez Bernal & Serna Ramírez, 2017), Tocancipa – Cundinamarca (Moreno Martínez & Montaje Pacheco, 2015) y Macheta – Cundinamarca (Rincón Caicedo & Ramírez Rincón, 2015).

El apoyo técnico brindado por los estudiantes de la Universidad Militar Nueva Granada a las veedurías de dichos proyectos de infraestructura vial, dio como resultado un buen control y seguimiento de las obras, la corrección de procesos que se habían hecho inadecuadamente y el aseguramiento de la calidad de las obras. Durante el proceso de construcción se evidenciaron irregularidades como: el personal a cargo de la obra no cumplía con los requisitos de experiencia del pliego de condiciones, el almacenamiento del material no era el adecuado, no había supervisión constante por parte del interventor, algunos procesos constructivos se realizaron a medias, incumplimiento de las normas de seguridad, entre otras. Estos hallazgos fueron materializados mediante denuncias interpuestas ante las entidades de control, permitiendo generar resultados positivos en los proyectos vigilados.

Comparación de las licitaciones del 2011 y 2017 para la construcción del CAIMI

El análisis comparativo se llevó a cabo mediante la revisión documental de los procesos de contratación cargados al Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, específicamente los Pliegos de Condiciones Definitivos de la Licitación Pública No. 06 de 2011 y la Licitación Pública No. 05 de 2017, cuya entidad contratante es el municipio de Neiva. En ambos documentos se compararon los requisitos jurídicos, financieros y técnicos, con el fin de establecer objetivamente en cuáles criterios estuvo viciado el proceso del 2011, de tal forma que incumplió con los principios de la contratación estatal.

Análisis de requisitos jurídicos

En la licitación del 2017, los requisitos jurídicos se hacen más detallados y exigentes, aunque en la esencia, mantienen una similitud que está definida por la ley para cualquier proceso de contratación. Las principales diferencias encontradas residen, por ejemplo, en solicitarle a los proponentes copia de la cédula de ciudadanía o de extranjería y libreta militar en caso de ser hombres. Además, se le exige al consorcio o unión temporal estar registrado en el Registro Único Tributario – RUT. De igual forma, solicitaron a los proponentes el certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación de la persona natural o jurídica y en caso de ser un consorcio o unión temporal el certificado de cada uno de los integrantes del mismo, donde se detallen los antecedentes disciplinarios. Así mismo, se solicitó el certificado expedido por la Contraloría General de la República donde se describen los antecedentes de responsabilidad fiscal. Por otra parte, de conformidad con el artículo 94 del Decreto-Ley 19 de 2012, el municipio estaba en la obligación de revisar los antecedentes judiciales de cada uno de los proponentes, a través de la página web de la Policía Nacional.

A los proponentes de la licitación del 2017 se les exigió que, dentro del consorcio o unión temporal, al menos uno de sus integrantes fuere arquitecto o ingeniero civil, debidamente certificado y con una

experiencia mínima de 8 años de ejercicio profesional contados a partir de la fecha en la cual se expedida su tarjeta profesional, siendo este un requisito insubsanable dentro del proceso.

Análisis de requisitos financieros

Los indicadores de capacidad financiera buscan establecer unas condiciones mínimas que reflejan la salud financiera de los proponentes a través de su liquidez y endeudamiento (Colombia Compra Eficiente), por consiguiente, es un análisis real sobre las condiciones financieras de los proponentes.

En el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015 se encuentran los requisitos habilitantes contenidos en el Registro Único de Proponentes, encontrándose estipulados los siguientes indicadores de capacidad financiera (Camara Colombiana de la Infraestructura, 2016):

- Índice de liquidez, que se obtiene de la división del activo corriente y el pasivo corriente. Este indicador tiene como objetivo establecer la capacidad que tienen los proponentes para cumplir con sus obligaciones.
- Índice de endeudamiento, que se define como la división entre el pasivo total y el activo total. Tiene como finalidad la escogencia del proponente que tenga el menor endeudamiento posible, estableciendo la capacidad del proponente para el pago de sus obligaciones.
- Patrimonio, definido como la diferencia entre el activo total y el pasivo total. Este indicador especifica el valor neto de una organización y suele ir ligado al indicador de Capital de Trabajo, el cual es equivalente a un porcentaje del presupuesto del proceso de contratación y se utiliza cuando la cuantía es muy alta.

Generalmente, los indicadores financieros en los procesos de contratación limitan la participan plural de oferentes, ya que ajustan los valores a conveniencia de un único proponente que cumple a cabalidad con las especificaciones establecidas. Por lo tanto, se tomaron como eje de referencia, los indicadores financieros definidos por la Cámara Colombiana de la Infraestructura – CCI en el Documento de Buenas Prácticas – Licitación Pública, con el fin de realizar una comparación objetiva entre ambas licitaciones. A continuación, se describen los valores asignados en ambos pliegos y los de la CCI:

Tabla 2. Comparación de Indicadores Financieros

	2011	2017	CCI
Índice de liquidez	>1,5	≥3	≥1,3
Endeudamiento	≤40%	≤50%	≤70%
Capital de trabajo	>30,9%	≥70%	>10% ó 20%

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Al comparar el índice de liquidez, se puede observar que para el 2011 el valor establecido por la entidad ($\geq 1,5$) es muy aproximado al recomendado por CCI ($\geq 1,3$), mientras que en el 2017 se definió un valor mucho más alto (≥ 3), pero que minimiza el riesgo del cumplimiento del contrato. En contraposición, el índice de endeudamiento es demasiado bajo en la licitación del 2011 ($\leq 39,99\%$), siendo más aproximado el del 2017 ($\leq 50\%$) al establecido por la CCI ($\leq 70\%$). Por último, el criterio establecido para el capital de trabajo en el 2011 ($\geq 30,92\%$) fue más aproximado al de la CCI ($\geq 10\%$ o 20%), siendo el del año 2017 muy alto en comparación con los anteriores ($\geq 70\%$). Si se analizan estos parámetros en conjunto, estipulados para ambos pliegos, se puede percibir que los indicadores con valores más exigentes fueron los asignados en el pliego correspondiente al año 2017, a excepción del nivel de endeudamiento, el cual es muy bajo en el pliego del año 2011.

Tabla 3. Comparación de la Experiencia Específica

	Experiencia Específica
2011	<p>Máximo tres (03) contratos ejecutados en los últimos diez (10) años fiscales cuando en la sumatoria de los valores ejecutados cuya actividad haya sido construcciones de edificaciones de salud como centros de salud, laboratorios de salud pública, clínicas u hospitales, realizadas con entidades públicas, que hayan actuado como contratista, sea igual o superior a 13.000 S.M.L.M.V.</p> <p>La sumatoria de los contratos presentados, deberán acreditar la ejecución de los siguientes ítems y como mínimo su respectiva cantidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excavaciones o cortes mecánicos para acondicionamiento o nivelación del terreno: 12.000 m² o equivalente en m³. • Relleno en recebo compactado mecánicamente para nivelación del terreno: 8.000 m³. • Subestación: 1.
2017	<p>Ejecución de máximo tres (3) contratos de obra con entidades públicas o privadas, terminados y liquidados (si el régimen contractual exige liquidación) dentro de los diez (10) años anteriores a la época de apertura del proceso de selección, cuyo objeto sea de construcción de edificaciones para la prestación de servicios de salud y cuya sumatoria sea igual o superior al 100% del presupuesto oficial expresado en salarios mínimos.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Análisis de requisitos técnicos

En relación con los requisitos técnicos, en la Tabla 3 se describen dichos requisitos en ambas convocatorias, quedando en evidencia que la experiencia específica solicitada para la licitación del 2011 tuvo exigencias bastante controversiales en

comparación con el pliego de condiciones del 2017, ya que la entidad solicitó acreditar experiencia de 12.000 m² en “Excavaciones o cortes mecánicos para acondicionamiento o nivelación del terreno”, 8.000 m³ de “Relleno en recebo compactado mecánicamente para nivelación del terreno” y 1 “Subestación”.

A pesar que los potenciales oferentes de esa época elevaron la respectiva observación a la entidad sobre estas inusuales exigencias, la entidad resolvió que estas actividades son determinantes en “la estabilidad global de la infraestructura hospitalaria objeto del proyecto, teniendo en cuenta que son las obras de adecuación de la cimentación de la edificación” (Medina Villarreal, 2011). Sin embargo, esta respuesta absurda demuestra el desconocimiento del tema y la evidente coacción de la entidad para favorecer a un tercero, toda vez que dicha aclaración está alejada de la realidad técnica del proyecto en cuestión, debido a que las actividades de “excavaciones para acondicionamiento del terreno” y el “relleno en recebo compactado” hacen referencia a etapas preliminares en el desarrollo de procesos constructivos, cuyo objeto está más bien relacionado con “alcanzar la cota de terreno definida en proyecto” (Fundación Laboral de la Construcción, s.f.).

Acciones de la veeduría en la etapa precontractual de la licitación del 2017

En el marco del proyecto desarrollado por la Corporación Nuevo Municipio y el apoyo de estudiantes de la Universidad Surcolombiana, la Veeduría al CAIMI realizó el seguimiento al proceso licitatorio en la etapa precontractual de dicho proyecto, realizando las siguientes acciones:

1. Inscribir la veeduría al proceso, mediante oficio elevado ante la Alcaldía de Neiva, con copia a la Personería Municipal, atendiendo el llamado a veedurías establecido en la Resolución 320 de 2017 emitido por la entidad, cuyo objeto es dar apertura al proceso de Licitación Pública.

2. Elevar ante la entidad observaciones y aclaraciones sobre el proceso, en relación a la duración establecida para el contrato, que estaba definida para antes del 31 de diciembre de dicho año, así como inquietudes respecto a los indicadores financieros establecidos en el pliego.
3. Participar en la visita programa a la obra, con el objetivo de verificar el estado actual de la infraestructura y las actividades relacionadas para la terminación del proyecto inicial que quedó inconcluso.



Figura 2. Visita a la obra del CAIMI durante la etapa precontractual

Fuente: Corporación Nuevo Municipio

4. Investigar a los proponentes que presentaron su oferta al proceso, con el fin de evitar problemas durante la ejecución del proyecto. Como resultado de esto se encontró tres participantes con antecedentes de incumplimiento en otras obras del país, de igual manera se identificó la participación del contratista anterior al presente proceso, elevando estas dudas durante la audiencia de adjudicación.
5. Velar por la participación plural de oferentes desde la publicación del informe de evaluación, donde extrañamente solo habilitó uno de los nueve oferentes, el cual tenía antecedentes.
6. Participar en la Audiencia de adjudicación, donde se elevaron las inquietudes pertinentes,

se avaló la habilitación de tres oferentes y se hizo seguimiento detallado al mecanismo de evaluación de la propuesta económica, quedando el proponente seleccionado de manera imparcial.

Conclusiones

La institucionalidad y las leyes en relación con la vigilancia a la gestión pública están implementadas en Colombia como mecanismos útiles para evitar que se presenten casos de corrupción. Sin embargo, estas herramientas llegan a ser ineficientes cuando no existe articulación entre la ciudadanía, el sector privado, la academia y la institucionalidad, porque se desarrollan procesos de seguimiento aislados que no generan el impacto requerido para hacerlos efectivos.

El caso de estudio descrito anteriormente evidencia que la participación de oferentes fue mucho mayor (nueve proponentes) cuando existió dicha articulación, donde se vincularon al proceso licitatorio, la academia, mediante la participación de estudiantes de la Universidad Surcolombiana, el sector privado, por intermedio de la Corporación Nuevo Municipio, la ciudadanía, mediante la Veeduría al CAIMI integrada por veedores del sector salud del municipio de Neiva, y la institucionalidad, representada por la Alcaldía de Neiva y la Personería Municipal.

Como resultado, en dicho caso se presentó que, a pesar que la capacidad financiera requerida en el Pliego de Condiciones era más exigente y que la Experiencia Específica definida era muy similar (a excepción de las cantidades de obras requeridas en el proceso del 2011, que evidenciaba el favorecimiento a un tercero), la articulación permitió generar una confianza en el proceso, lo que motivó a un número significativo de proponentes a presentar su propuesta para dicho proceso.

Pero, a pesar que exista esta articulación, es preciso que las veedurías sean constituidas en la etapa precontractual, debido a que únicamente desde aquí se puede asegurar la selección idónea del contratista,

con el fin de evitar que estos procesos no sean objetivos y que se presenten intereses ajenos al desarrollo del proyecto.

Bibliografía

- Camara Colombiana de la Infraestructura. (Septiembre de 2016). Recuperado el 12 de Octubre de 2018, de Camara Colombiana de la Infraestructura:
<https://www.infraestructura.org.co/descargas/Licitacion.pdf>.
- Carranza, C., Robbins, S., & Dalby, C. (21 de Febrero de 2019). Principales casos e investigaciones sobre corrupción en Odebrecht en 2019. *InSight Crime*. Recuperado el 12 de Octubre de 2020, de
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/principales-casos-investigaciones-sobre-corrupcion-en-odebrecht-2019/>.
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Recuperado el 12 de Octubre de 2018, de Colombia Compra Eficiente:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_requisitos_habilitantes.pdf.
- Diario del Huila. (16 de Julio de 2017). La corrupción y sus elefantes blancos. *Diario del Huila*. Recuperado el 12 de Octubre de 2018, de
<https://www.diariodelhuila.com/la-corrupcion-en-el-huila-y-sus-elefantes-blancos->.
- El Espectador. (30 de Agosto de 2018). El Programa de Alimentación Escolar es una mercancía para la corrupción: Fiscalía. *El Espectador*. Recuperado el 12 de Octubre de 2020, de
<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-programa-de-alimentacion-escolar-es-una-mercancia-para-la-corrupcion-fiscalia-articulo-809171>.
- El Tiempo. (17 de Mayo de 2018). Fiscalía investiga pagos a servidores por contratación de Hidroituango. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de Octubre de 2020, de
<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscalia-investiga-adjudicacion-del-contrato-de-hidroituango-218880>.
- Fundación Laboral de la Construcción. (s.f.). *Aspectos Generales*. Obtenido de Línea Prevención:
<http://www.lineaprevencion.com/ProjectMiniSites/IS32/html/cap-2/db-prl-mt/seccion-4-terraplenados-relleno-y-compactacion/seccion4terraplenadosrellenoycompactacion.htm>.
- Gómez Patiño, D. P. (2014). Corrupción y colusión: asuntos del sector empresarial en Colombia. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, XVII(33), 43-56. doi:<http://dx.doi.org/10.18359/dere.782>.
- La Nación*. (29 de Enero de 2017). Casos emblemáticos de corrupción en el Huila. *La Nación*. Recuperado el 12 de Octubre de 2018, de
<https://www.lanacion.com.co/2017/01/29/casos-emblematicos-de-corrupcion-en-el-huila/>.
- Medina Villarreal, A. (19 de Agosto de 2011). Respuesta observaciones proceso de licitación pública No.06 de 2011 oficio O.C. 667 del 12 de agosto de 2011. Neiva, Huila, Colombia.
- Moreno Martínez, Y. P., & Montaje Pacheco, S. A. (19 de enero de 2015). Apoyo técnico de vedurías para mejoramiento, mantenimiento y conservación, vías La Fuente y acceso La Esmeralda. Tocancipa, Cundinamarca, Colombia.
- Páramo Izquierdo, A. (18 de Enero de 2018). La caída del puente Chirajara: una vergüenza que no podemos dejar pasar. *El Espectador*. Recuperado el 12 de Octubre de 2020, de
<https://www.elespectador.com/opinion/la-caida-del-puente-chirajara-una-verguenza-que-no-podemos-dejar-pasar-columna-733986>.

- Ramírez Bernal, L. C., & Serna Ramírez, M. A. (11 de julio de 2017). Apoyo técnico al control fiscal participativo en la remodelación de la plaza de mercado del municipio de Pacho - Cundinamarca. Pacho, Cundinamarca, Colombia.
- Rico Bautista, M. P. (Mayo de 2017). El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana. Bogotá, Colombia. Recuperado el 12 de Octubre de 2018, de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14358/4/EL%20PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>.
- Rincón Caicedo, S. E., & Ramírez Rincón, O. I. (23 de enero de 2015). Apoyo técnico de veedurías para el mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía casco urbano – vereda Casadillas Alto. Macheta, Cundinamarca, Colombia.
- Romero Bernal, N. (14 de mayo de 2014). Evaluación técnica - presupuestal y control fiscal participativo de la vía Santa Helena - sector Soledad. Pandi, Cundinamarca, Colombia.
- Semana. (18 de Marzo de 2017). El ventilador de Reficar. *Revista Semana*. Recuperado el 28 de Octubre de 2020, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/reficar-nadie-responde-por-desfalco-billonario/518824>.
- Sistema Integrado de Gestión de la Presidencia de la República. (agosto de 2016). Manual de Contratación. *Manual de contratación*. Bogotá, Colombia.
- Urrego Niño, Y. V., & Gallo Herrera, J. L. (19 de enero de 2015). Acompañamiento técnico a la veeduría del municipio de Útica Cundinamarca en la ejecución de la rehabilitación de la vía terciaria Útica - Rodeo - La Peña. Útica, cundinamarca, Colombia.