

Laura Reyes Yunis

Ley de contratación administrativa. Reforma a la contratación estatal



Colección Textos de Jurisprudencia



A mis padres, por su afecto.

A mi esposo, por su apoyo y solidaridad en la construcción de este libro.

Ley de contratación administrativa.

Reforma a la contratación estatal

Ley de contratación administrativa.

Reforma a la contratación estatal

Laura Reyes Yuniz

—*Autor*—



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2007 Editorial Universidad del Rosario
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2007 Laura Reyes
© Congreso de la República, por las gacetas del Congreso
90, 96, 261, 274, 282, 458, 536, 656

ISBN: 978-958-8298-97-9

Primera edición: Bogotá, D.C., noviembre de 2007
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Rodrigo Díaz Lozada
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Antonio Javier Alarcón
Impresión: Javegraf
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N° 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario.

REYES YUNIS, Laura

Ley de contratación administrativa. Reforma a la contratación estatal / Laura Reyes.
—Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.
454 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-8298-XX

Derecho administrativo / Contratos administrativos / Adjudicación de contratos / Licitaciones / Corrupción administrativa // I. Título / II. Serie.

346.023 SCDD20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Prólogo	10
Introducción	13
Capítulo 1	64
Modalidades de selección	
1. Selección abreviada.....	16
1.1. Bienes y servicios de características uniformes	18
1.2. Menor cuantía	19
1.3. Contratos para la prestación de servicios de salud	20
1.4. La declaratoria de desierta	20
1.5. La enajenación de bienes del Estado	21
1.6. Productos agropecuarios	22
1.7. Contratos de empresas industriales y comerciales.....	23
1.8. Atención a población en estado de vulnerabilidad	24
1.9. Contratación del sector defensa	25
2. La contratación de consultores	25
3. La contratación directa	27
3.1. La urgencia manifiesta.....	27
3.2. Contratación de empréstitos	28
3.3. Los convenios interadministrativos	29
3.4. La contratación del sector defensa	30
3.5. Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas	30
3.6. Encargos fiduciarios dentro de acuerdos de reestructuración de entidades territoriales	31
3.7. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado	31

3.8. Contratación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de trabajos artísticos	32
3.9. Arrendamiento o adquisición de inmuebles	33

Capítulo 2

Mecanismos de evaluación y Registro Único de Proponentes

1. Selección objetiva y evaluación de ofertas	41
2. Registro Único de Proponentes (RUP)	49

Capítulo 3

Distribución de riesgos en la contratación estatal

Capítulo 4

Regímenes excepcionales

1. Sector defensa	83
2. Explotación de recursos naturales	88
3. Cooperativas y asociaciones de entidades territoriales	90
4. Otros regímenes excepcionales	94
5. A manera de síntesis: La necesidad de establecer una norma de aplicación general en materia de regímenes excepcionales al Estatuto de Contratación de la Administración Pública	96

Capítulo 5

Debido proceso y aspectos procedimentales

1. Liquidación de los contratos	101
2. Multas y cláusula penal pecuniaria	105
3. Delegación y desconcentración	113
4. Causales de anulación del laudo arbitral	116

Capítulo 6

Mecanismos de publicidad

1. Sistema Integrado para la Contratación Pública –SECOP–	121
2. Audiencia pública de adjudicación	123

3. Utilización de medios electrónicos en la contratación	127
3.1. Publicación de los proyectos de pliegos y estudios previos	128
3.2. Sustanciación de actuaciones a través de medios electrónicos .	130

Anexo

Gacetas del Congreso que contienen los antecedentes legislativos de la Ley 1150 de 2007

Gaceta del Congreso 90	135
Gaceta del Congreso 96.....	185
Gaceta del Congreso 261	253
Gaceta del Congreso 282.....	280
Gaceta del Congreso 458	299
Gaceta del Congreso 536	328
Gaceta del Congreso 656.....	371
Gaceta del Congreso 274	414
Ficha del proyecto	449
Bibliografía.....	450

Prólogo

Uno de los grandes focos de corrupción en Colombia es el generado por aspectos relacionados con la contratación estatal. Consciente de dicha realidad, desde hace varios años he venido insistiendo en la necesidad de realizar algunos ajustes al régimen contractual de la Administración Pública. Por ello, de manera previa a la iniciativa que concluyó con la expedición de la Ley 1150 de 2007, presenté al Congreso de la República un primer intento de reforma a través del proyecto de ley No. 275 de 2000 Senado. Mediante esta iniciativa legislativa propuse, por una parte, reducir a su mínima expresión la contratación directa y, por la otra, establecer por primera vez en nuestro país el uso de nuevas tecnologías para el desarrollo de los procesos de contratación. Lastimosamente, este proyecto se archivó en dos oportunidades al invocarse razones de insuficiente ilustración. A pesar de lo anterior, esta insistencia al fin logró sus frutos cuando a finales de la legislatura pasada se aprobó el proyecto de ley No. 020 de 2005 Senado, por virtud del cual se introducen algunas medidas para asegurar el cumplimiento de los principios de transparencia y eficiencia en el desenvolvimiento de la actividad contractual del Estado.

Esta reforma, de la cual fui designado ponente, introduce importantes modificaciones a la Ley 80 de 1993 en temas trascendentales, como lo son los referentes a las modalidades de selección, mecanismos de publicidad, registro único de proponentes, proceso de evaluación de ofertas y garantías del debido proceso que envuelven el quehacer contractual del Estado.

Es allí, en el análisis histórico y teleológico de esta reforma, en donde se encuentra el principal mérito de esta investigación. En efecto, la autora, mediante la unificación temática de las principales modificaciones realizadas al régimen de contratación, expone y analiza los antecedentes, causas y motivos que condujeron al legislador a aprobar los cambios efectuados en la Ley 80 de 1993.

Así, el libro aborda el estudio de las nuevas modalidades de selección, con especial énfasis en los procesos abreviados y en la contratación directa. Con posterioridad, explica las modificaciones realizadas al sistema de evaluación de las ofertas y al registro único de proponentes, a través de la implementación del

sistema “pasa, no pasa”, como principales herramientas para dotar de celeridad al proceso contractual del Estado.

En seguida la investigación se centra en la explicación de las nuevas reglas que rigen la distribución de riesgos en la contratación estatal, en donde con acierto se concluye que su implementación no implica un desconocimiento de la teoría jurisprudencial acerca del equilibrio económico del contrato.

En el siguiente capítulo se explica con detenimiento el alcance de los regímenes excepcionales. En este tema comparto con la autora la preocupación sobre la ausencia de una técnica legislativa que permita agrupar, de manera sistemática y coherente, las salvedades previstas en la aplicación de la Ley 80 de 1993.

Finalmente, el libro analiza la nueva normatividad referente a las multas, la cláusula penal pecuniaria, la liquidación de los contratos y los nuevos mecanismos de publicidad, en donde además de acoger los principales precedentes jurisprudenciales expuestos por el Consejo de Estado, salta a la vista la importancia en la consolidación de la adjudicación del contrato mediante audiencia pública, como mecanismo para garantizar la publicidad de las actuaciones administrativas y a la vez promover la intervención ciudadana como instrumento para revitalizar la democracia participativa.

Laura Reyes Yunis recibió su formación académica en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; allí, además de ser elegida colegial por sus méritos académicos cumplió funciones como secretaria académica de la Facultad de Jurisprudencia. Ha realizado estudios de posgrado en derecho administrativo y en derecho administrativo económico en su alma mater y en la Universidad de Salamanca.

Como pocos profesionales se ha desempeñado con éxito, tanto en el campo público como en el privado. De ello da fe su paso por la Corte Constitucional y el Senado de la República, como su actual desempeño en el Fondo de Prevención Vial.

Para mí es motivo de orgullo tener la posibilidad de escribir el prólogo de este libro, el cual recoge un estudio serio y detallado acerca de los orígenes de la reciente reforma a la contratación estatal. Nada menos podía esperar de la doctora Reyes, quien no sólo ha demostrado su gran pasión por estos temas en sus cátedras de posgrado y diplomado en las universidades del Rosario, Sabana

Germán Vargas Lleras

y Javeriana, sino con la entrega de este libro a toda la comunidad académica, la cual, sin duda, no tardará en elogiar las virtudes de este trabajo.

Germán Vargas Lleras

Senador de la República

Introducción

Uno de los aspectos más importantes en el conocimiento de la ley es el poder entender el espíritu del legislador plasmado en la misma. Este libro busca entregar al lector unos datos básicos sobre el objetivo y trámite de las principales reformas efectuadas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, introducidas a través de la Ley 1150 de 2007.

Cuando se conocen las razones que llevaron al legislativo a implantar una u otra medida, se otorga al operador jurídico una importante herramienta para la aplicación de la ley. En el caso de la contratación pública, este asunto comporta especial relevancia si se tiene en cuenta que dichas normas tienen como destinatarios directos tanto a las entidades estatales como a los particulares que colaboran con éstas en calidad de contratistas.

Esta labor se desarrolla a través de seis capítulos, en los que se abordan los siguientes temas: Los procedimientos de selección, los mecanismos de evaluación y el registro único de proponentes, la distribución de riesgos en los contratos estatales, los regímenes excepcionales, los mecanismos de publicidad y algunos aspectos procedimentales.

Si bien aquí se desarrollaron la mayoría de los temas que fueron objeto de reforma, los aspectos referentes a las garantías en la contratación estatal, la prórroga de concesiones, la contratación con organismos internacionales y las medidas para la protección de la pequeña y mediana empresa, no se analizan en esta oportunidad, pues dada su especialidad ameritan un estudio independiente el cual se espera desarrollar en un futuro próximo.

Esta reforma se logró gracias a un trabajo mancomunado del Gobierno Nacional y del Congreso de la República, quienes después de varios intentos fallidos lograron llevar a feliz término el proyecto de ley 020 de 2005 Senado, 057 de 2006 Cámara. En este sentido, es importante destacar la labor desarrollada por el Honorable Senador Germán Vargas Lleras y el Honorable Representante Germán Varón Cotrino, quienes asumieron con compromiso y dedicación la responsabilidad de actuar como coordinadores ponentes de la iniciativa.

Igualmente, quiero resaltar la presencia académica de la Universidad del Rosario durante todo el trámite del proyecto de ley, a través de los aportes y comentarios efectuados por conducto de su observatorio legislativo, así como al apoyo otorgado por el señor decano doctor Alejandro Venegas Franco para que este libro se convirtiera en una realidad.



Ley de contratación administrativa. Reforma a la contratación estatal constituye una guía explicativa de las principales modificaciones contenidas en la Ley 1150 de 2007, mediante la cual se modifica el régimen de contratación pública en Colombia. En este se realiza un análisis del proceso legislativo surtido por esta reforma, la cual logró materializarse después de varios intentos de modificación de las normas que rigen los contratos que celebra el Estado.

