

# 2. Diagnóstico sobre la contratación de obras públicas territoriales

**Michel Levien González**

*Director*

Instituto Anticorrupción

**Adriana María Romero Barreto**

*Directora Estudios y Política Pública*

Instituto Anticorrupción

**María Fernanda Salcedo Céspedes**

*Directora Planeación y Control*

Instituto Anticorrupción

**Alejandro Alvarado Bedoya**

*Director Litigio Estratégico*

Instituto Anticorrupción

**Suhaira Kharfan Piñeres**

*Coordinadora Área de Comunicaciones*

Instituto Anticorrupción

**Ivón Daniela Sepúlveda Pérez**

*Investigadora equipo consultor*

Instituto Anticorrupción

Bogotá D.C., Colombia

Junio de 2022

# DIAGNÓSTICO SOBRE LA CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS TERRITORIALES

## Resumen ejecutivo

El presente documento expone los principales hallazgos del diagnóstico sobre el desarrollo de obras públicas a nivel territorial en Colombia. Para su elaboración, se realizó un levantamiento de información cualitativa a partir de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, consultores y actores de la sociedad civil. Así mismo, se realizó un análisis cuantitativo que complementa el diagnóstico del funcionamiento de los procesos contractuales de obra pública en las administraciones locales usadas como caso de estudio, a partir de los datos abiertos disponibles en el portal Datos Abiertos Colombia.

## TABLA DE CONTENIDO

05	<b>1. Introducción</b>
08	<b>2. Análisis institucional</b>
09	Instrumentos de planeación
09	Proceso de contratación
10	Análisis de contratación abierta
11	Gestión de proyectos
11	Uso de pliegos tipo
11	Debida diligencia
12	Transparencia activa y acceso a la información pública
13	<b>3. La obra pública desde los gremios y la sociedad civil</b>
14	Reglamentación inadecuada para promover la inclusión en la contratación pública
14	Politización del desarrollo de proyectos de obra pública
15	Falta de sincronía entre contratación e instrumentos de planeación
15	Contratación de proyectos de obras no maduros
16	Fallas durante la estructuración de los pliegos de condiciones
17	Direccionamiento en los pliegos de condiciones
17	Personal inadecuado en la estructuración de proyectos y procesos contractuales
17	Ausencia de mecanismos e incentivos para la notificación de irregularidades
18	Falta de transparencia y acceso a la información sobre el proyecto de obra públicas
18	Bajo afinanzamiento de valores éticos en los profesionales a cargo del desarrollo de obra pública
19	Ausencia de herramienta o de conocimientos para ejercer control social preventivo
19	Evasión del Estatu General de Contración
20	<b>Anexo 1. Criterios de filtrado de información para el análisis cuantitativo</b>

1.

---

Introducción.

El Diagnóstico sobre la Contratación de Obras Públicas Territoriales busca exponer a los usuarios de la Guía de Buenas Prácticas para la Contratación de Obras Públicas Territoriales el estado de la contratación de obras públicas a nivel territorial en Colombia, desde tres puntos de vista: (i) desde la institucionalidad contratante, (ii) los actores de sector privado que contratan o asesoran a contratistas, así como de agremiaciones del sector de la ingeniería, y (iii) la ciudadanía que ejerce control social sobre el desarrollo de las obras públicas. Este diagnóstico es el punto de partida para la formulación de buenas prácticas que mejoren la eficiencia, integridad e inclusión en el desarrollo de obra pública desde las alcaldías y gobernaciones del país.

La primera sección expondrá los principales hallazgos derivados del estudio de caso de tres Administraciones Locales ejecutoras de obra pública: Gobernación de Caldas, Alcaldía de Medellín, y Alcaldía de Cartagena de Indias. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos de las tres entidades analizadas. Cada grupo estuvo conformado por servidores públicos con conocimiento de la gestión contractual de obra pública y servidores de secretarías a cargo del desarrollo de obra pública. La conversación se centró en el proceso de planeación y desarrollo de la contratación de las obras públicas en cada una de sus jurisdicciones, la implementación de pliegos tipo, y cómo se da a conocer esta información a la ciudadanía.

Este análisis se complementa con un ejercicio cuantitativo de los procesos contractuales de obra pública mediante datos abiertos. Allí se identifica cuántos contratos de obra pública se adjudicaron entre 2020 y 2021 y las modalidades usadas. En el caso de la contratación mediante licitación pública, se analiza la información sobre la cantidad de proponentes, la duración de apertura de la oferta, y el género del representante legal de la firma contratista o de la firma líder del contratista plural. La muestra se seleccionó bajo los criterios expuestos en el Anexo 1 del presente documento.

La segunda parte de este documento presenta el compendio de los principales problemas que actualmente evidencia la contratación de obra pública a nivel territorial en Colombia. Para su identificación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a dos grupos de actores:

- *Consultores del sector privado con conocimiento del desarrollo de obra pública.* Se desarrollaron seis entrevistas, orientadas hacia las ventajas y los retos que tiene el sector de obras públicas, las falencias que tiene la normatividad vigente que puede conllevar a ineficiencias, y las medidas que se pueden tomar para mitigar la ocurrencia de hechos de corrupción en el sector.
- *Miembros de organizaciones de sociedad civil que realizan veeduría a obra pública, periodistas, y veedores ciudadanos.* Se realizaron cinco entrevistas, enfocadas a entender cuáles son los principales motivos por los cuales, desde su perspectiva, las obras públicas salen mal en su jurisdicción de veeduría. Así mismo, se conversó sobre las principales barreras existentes al control social en la planeación y ejecución de obra pública, así como en la interlocución con el Estado a la hora de notificar y gestionar inconformidades encontradas.

A partir de las entrevistas, se realizó un ejercicio de desagregación de información, para encontrar los puntos comunes y divergentes entre cada uno de los actores. El producto de este análisis es la identificación de 12 temas principales sobre los cuales se evidencian problemas en la contratación de obras públicas.

Con este insumo, se realizaron dos sesiones de validación de hallazgos, que contaron con la participación de la mayoría de entrevistados del gremio y de la sociedad civil. Ambas sesiones permitieron perfilar las causas y consecuencias que trae cada

uno de los problemas identificados, y se realizó una lluvia de ideas de potenciales soluciones que contribuirían a mitigar las falencias identificadas.

2.

---

Análisis institucional.



## Instrumentos de planeación

En todos los casos, el desarrollo de infraestructura responde a los lineamientos de los Planes de Desarrollo, tanto a nivel de construcción como a nivel de obras de reparación y mantenimiento.

En general, las metas de desarrollo de obra pública de los Planes se encuentran bajo responsabilidad de la secretaría para la cual se espera que desempeñe su función. Por ejemplo, si se trata del desarrollo de obra pública para la provisión de servicios de salud, la unidad ejecutora dentro de la alcaldía será la Secretaría de Salud. Igualmente, si se espera que sean obras que fomenten el esparcimiento y la recreación, la unidad ejecutora sería la correspondiente secretaría. En los casos de proyectos muy específicos, como por ejemplo los asociados a Metro de Medellín, su obra pública la desarrolla directamente la empresa del Estado creada para su operación y gestión.

Sin embargo, existen planes de más largo plazo que también direccionan el desarrollo de infraestructura. Por ejemplo, en el caso de la Gobernación de Caldas, se encuentra el Plan Maestro de Infraestructura Vial, el cual tiene una vigencia de diez años, y se desarrolla de acuerdo a la normativa del Ministerio de Transporte (uno de estos proyectos, referenciado durante la entrevista, es la implementación del Plan Maestro de Inversiones en Transporte 2017-2026). Para este tipo de instrumentos que superan la vigencia de la administración de un gobernador, es el Plan de Desarrollo el que se ajusta al Plan Maestro.

Puede consultar los Planes de Desarrollo vigentes acá:

GOBERNACIÓN DE CALDAS: Plan de Desarrollo 2020-2023 «[Unidos es posible](#)».

ALCALDÍA DE MEDELLÍN: Plan de Desarrollo «[Medellín Futuro 2020-2023](#)».

ALCALDÍA DE CARTAGENA: Plan de desarrollo 2020-2023 «[Salvemos juntos a Cartagena](#)».

## Proceso de contratación

El procedimiento precontractual y contractual no cambia en las administraciones locales analizadas, el cual consiste en el mismo procedimiento establecido por ley, descrito en el Marco Normativo (Tomo I). Sin embargo, un aspecto que puede variar entre administraciones locales es la composición de los comités estructuradores. Los comités deben contar con tres roles esenciales a la hora de estructurar un proceso contractual de obra pública: técnico, jurídico y financiero. En todos los casos, el rol técnico lo asume la secretaría designada como responsable de la obra en el Plan de Desarrollo. Sin embargo, en las administraciones analizadas, los funcionarios que componen los comités estructuradores pueden provenir de:

- Más de tres secretarías: los comités están compuestos por más de tres personas.
- Menos de tres secretarías: dos funcionarios de una misma secretaría asumen roles diferentes en el Comité.

Ahora, la modalidad de contratación de la obra se escoge dependiendo del resultado del análisis de demanda y de la envergadura de las obras. En general la obra pública se contrata a través de licitación pública, mientras que los contratos de reparaciones se adjudican mediante contratación directa. Así mismo, el uso de la selección abreviada es más frecuente para contratos de estudios y diseño. Finalmente, también se adjudican contratos de baja envergadura relacionados a obra pública mediante mínima cuantía.

En otros casos, las administraciones locales apelan a la suscripción de otro tipo de figuras contractuales para el desarrollo de

obra pública. Entre las diagnosticadas se encuentran:

- CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DEPARTAMENTAL Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: los recursos con los cuales se desarrollará la obra pública se transfieren de departamento a municipio, y el municipio ejecuta los recursos a través de un contrato o de un convenio solidario.
- CONTRATO O CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL) Y EMPRESAS MIXTAS: los recursos se transfieren directamente a la empresa (de capital público-privado) especializada en obra pública para que los ejecute directamente, o para que contrate el servicio de obra pública.
- CONVENIOS SOLIDARIOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL) Y JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL (JAC): se establecen para el desarrollo de obra pública veredal o de alcance muy local.

Una de las particularidades intrínsecas al hecho de que una empresa mixta sea la que desarrolle la obra pública, reside en que éstas pueden adjudicar contratos para el cumplimiento de las obligaciones con la Administración Local mediante su propio manual de contratación, es decir, a través de un régimen especial. En esta medida, sus reglas de contratación no necesariamente les obliga a publicar en SECOP, o pueden contemplar reglas más expeditas de evaluación, o tiempos menores para la publicidad y selección de un contratista. Así mismo, durante las entrevistas se mencionó que una de las ventajas de desarrollar obra pública a través de empresas mixtas es la plurianualidad, es decir, la capacidad de desarrollar proyectos a través de más de una vigencia, e incluso más allá del gobierno de un al-

calde o gobernador. A diferencia de una entidad que contrata bajo Ley 80, la ejecución de obra pública a través de una empresa mixta evita posibles retrasos en la ejecución de obras que puedan requerir de vigencias futuras, y cuya aprobación se encuentre sujeta a posibles demoras o vetos políticos en los concejos municipales/distritales o en las asambleas departamentales.

Ahora, las Administraciones Locales pueden transferir recursos a empresas mixtas para el desarrollo de todo el proyecto de obra, o solamente para la Fase III del proyecto de obra. En este último caso, la empresa mixta puede desarrollar toda la documentación de estudios y diseños a modo de entregable para la Administración Local en el marco de un convenio interadministrativo. Con este insumo, la Administración Local abre directamente el proceso de licitación de obra pública.

Finalmente, en las entrevistas se menciona que los procesos de interventoría de cada obra pública se lanzan a oferta entre una o dos semanas después de la publicación de los pliegos de condiciones en SECOP.

### Análisis de contratación abierta

La tabla a continuación permite analizar criterios de desempeño de los procesos de licitación de obra pública adjudicados y firmados entre 2020 y 2021 para las tres administraciones locales analizadas. En esta tabla, se presentan los siguientes indicadores:

- NÚMERO DE PROCESOS CONTRACTUALES: responde al número de licitaciones abiertas.
- NÚMERO DE CONTRATOS DE OBRA: cuantifica todos los lotes adjudicados en todos los procesos contractuales.

- **NÚMERO PROMEDIO DE LOTES:** indica el promedio de fraccionamiento que las administraciones realizan dentro de cada proceso contractual de obra.
- **PROMEDIO DE OFERENTES:** Indica el número promedio de ofertas recibidas en cada proceso.
- **DÍAS PROMEDIO DE APERTURA DEL PROCESO:** Indica el número de días en que el proceso estuvo abierto para recepción de ofertas.
- **ACCESIBILIDAD A MUJERES:** Indica el porcentaje de lotes adjudicados a personas jurídicas cuya representante legal fuera mujer.

**TABLA 1. INDICADORES DE PROCESO CONTRACTUAL**

Indicador	Gobernación de Caldas	Alcaldía de Medellín	Alcaldía de Cartagena
Número de procesos contractuales	8	12	2
Número de contratos de obra pública	23	14	4
Número promedio de lotes	2,8	1,16	2
Promedio de oferentes	57,3	24,8	113,5
Días promedio de apertura del proceso	11,5	14,5	14,5
Accesibilidad a mujeres	4%	50%	0%

Fuente: Elaboración propia. Datos provenientes de Colombia Datos Abiertos.

### Gestión de proyectos

Todas las administraciones locales manifestaron contar con un banco de proyectos. En algunos casos este banco se compone

de los proyectos que serán ejecutados durante la administración de un alcalde o gobernador, mientras que en otros se lleva el repositorio de proyectos provenientes de administraciones anteriores, y que se encuentran madurados y sujetos a actualización una vez entran a fase precontractual.

### Uso de pliegos tipo

Todas las administraciones locales analizadas implementan pliegos tipo para los contratos de obra pública, y corroboran su efecto positivo en el aumento en la pluralidad de oferentes en cada proceso contractual, en algunos casos, con más de 100 proponentes. Sin embargo, se manifiesta que el aumento en el número de ofertas recibidas ha representado un reto para las administraciones a la hora de evaluarlas, pues no cuentan con el equipo de trabajo suficiente que les permita evaluar todas las ofertas de forma expedita. Este hecho ha conllevado retrasos en la adjudicación de los contratos.

### Debida diligencia

Las administraciones locales sostuvieron que se realizan los procesos de verificación de la ausencia de inhabilidades, incompatibilidades o sanciones sobre los futuros contratistas, de acuerdo a lo establecido en la ley. Es decir, el proceso de debida diligencia sobre los contratistas reside en el cumplimiento de los requisitos habilitantes a nivel técnico jurídico y financiero previo a la selección, en la evaluación de antecedentes tanto a personas naturales como jurídicas seleccionadas para llevar a cabo la obra, la revisión de las hojas de vida por parte de la Administración Local y el interventor de la obra, y las demás consideraciones requeridas por la ley para el inicio de la obra (pólizas, garantías, etc.). Así mismo, una de las administraciones locales notificó que revisa si el futuro contratista se encuentra registrado en el Registro de Obras Inconclusas de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, al indagar sobre los motivos por los cuales no se realiza un proceso de investigación más profundo sobre los contratistas, se manifestó que se parte del principio de buena fe, y que sólo se toman acciones si se reciben denuncias específicas sobre el contratista.

### Transparencia activa y acceso a la información pública

Las administraciones locales adoptan diferentes tipos de estrategia para dar a conocer a los ciudadanos la información sobre el desarrollo de obra pública, más allá del requisito de publicidad obligatorio a través de SECOP.

Por ejemplo, la Gobernación de Caldas diseñó el portal [Caldata](#), que permite conocer información estadística sobre varios tipos de aspectos de la gestión pública departamental. Este portal incluye el [Observatorio de Obras](#), que visualiza el estado de ejecución de la obra a nivel físico y financiero de las obras ejecutadas por todas las secretarías ejecutoras de obra pública de la Gobernación, así como por Empocaldas.

El portal clasifica las obras en cinco tipos:

- Agua potable y saneamiento básico
- Infraestructura en transporte
- Recreación y deportes
- Seguridad y convivencia
- Ciencia, tecnología e innovación para la construcción de una paz duradera.

Caldata también cuenta con el [Buscador de Vías de Caldas, el Visor de Sitios Críticos Viales](#), y una sección que visualiza los procesos adjudicados<sup>1</sup> por la Gobernación solamente a través de [SECOP II](#). Si bien no es posible descargar los datos en formato abierto, la plataforma registra 191 contratos de obra entre el 2 de enero de 2020 y 31 de agosto de 2021.

Por otro lado, el portal oficial de la Alcaldía de Medellín no cuenta con plataformas de visualización de datos que presenten el avance físico o presupuestal del Plan de Desarrollo o de la gestión contractual de obra pública del municipio<sup>2</sup>. Sin embargo, cuenta con el portal [Medata](#), que es el portal oficial de datos abiertos de la Alcaldía. En él se encuentra el set de datos [Seguimiento a la Contratación](#), el cual reporta información de las compras públicas desde 2018 hasta 2022, aunque no da evidencia de su estado de avance. También se encuentra el set de datos [Registro de Proveedores](#), el cual contiene el nombre, identificación y año de registro de todos los contratistas del municipio de Medellín, y el set de datos [Plan Anual de Adquisiciones](#). Estas bases de datos tienen variables y patrones de registro de información distintos a los de SECOP II, aunque están disponibles en formato csv.

Finalmente, la página web de la Alcaldía de Cartagena también carece de visualizadores, dashboards o mapas de referenciación de obras públicas que permitan al ciudadano revisar el estado de ejecución de las obras. Sin embargo, un mecanismo que usa la Alcaldía para garantizar la pluralidad de oferentes en los procesos contractuales consiste en dar a conocer los detalles de los procesos a través de sus redes sociales oficiales previo a su publicidad en [SECOP](#). Igualmente, la Alcaldía pone a disposición [códigos QR en las vallas de las obras en ejecución](#), mediante los cuales los ciudadanos pueden acceder a información contractual de la obra y poner en conocimiento de la Alcaldía las observaciones o denuncias que pueda tener frente a la obra. Las denuncias recibidas se ponen en conocimiento de la unidad ejecutora del contrato, el contratista y el interventor, quienes se reúnen con el reportante y se pactan los compromisos adquiridos durante la reunión, los cuales serán sujetos a seguimiento.

<sup>1</sup> La última fecha de adjudicación registrada es el 31 de agosto de 2021.

<sup>2</sup> Anteriormente existía el Monitor de Obra Física de Medellín.

3.

---

La obra pública desde los gremios  
y la sociedad civil.

A continuación, se exponen las principales problemáticas en el desarrollo de obras públicas, diagnosticadas por consultores expertos en el desarrollo de obra pública y organizaciones de sociedad civil.

### 1. Reglamentación inadecuada para promover la inclusión en la contratación pública

Uno de los propósitos de la Ley de Emprendimiento es generar mecanismos de inclusión a grupos vulnerables y mujeres en el mercado de compra pública, a través de «requisitos diferenciales y puntajes adicionales en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos (...) como medidas de acción afirmativa, para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas» (Ley 2069 de 2020, art. 32). Esta misma ley establece en el artículo 35 algunos factores de desempate que favorecen a propuestas compuestas a mujeres cabeza de hogar o víctimas de violencia intrafamiliar, personas en situación de discapacidad, no beneficiarios de pensión, población perteneciente a alguna etnia, personas en proceso de reincorporación, entre otros.

Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas manifestaron que esta serie de criterios diferenciales está generando la conformación de negocios paralelos informales, en los que se pone a disposición de los oferentes las personas que ayuden a dar cumplimiento a uno o varios de los factores de inclusión expuestos en la ley y en las condiciones establecidas en el Decreto 1860 de 2021<sup>3</sup>, sin que estas personas tengan la experiencia técnica requerida para el desarrollo de la obra pública. Durante las entrevistas se manifestó que, en la práctica, a estas personas no se les asignan actividades durante la ejecución de la obra, lo cual puede generar ineficiencia en el uso del equipo de trabajo disponible para el desarrollo de la obra. De este modo, si bien existe una buena intencionalidad en buscar corregir desigualdades a

través de la compra pública, en la práctica la inclusión deseada puede verse desincentivada. Un ejercicio relevante de veeduría ciudadana sobre este tema ayudaría a comprobar si este es un comportamiento sistemático a través de los contratos de obra pública territorial.

### 2. Politización del desarrollo de proyectos de obra pública

El afán de obtener réditos políticos del desarrollo de obras públicas durante la administración de un gobernante local puede traer riesgos para la ejecución de los proyectos de obra pública. Por ejemplo, si se prometió en campaña y en el Plan de Desarrollo una obra «emblema», y no existe ningún estudio previo asociado a ella proveniente de administraciones anteriores, puede suceder que el afán de demostrar una gestión eficiente (y con ello la estabilidad y aprobación de su gobierno) conlleve a que la estructuración del proyecto se realice de manera apresurada, o que se licite cuando aún no se encuentra maduro (revisar numeral 4).

Un segundo mecanismo de politización de la contratación de obra consiste en que este tipo de contratos se usen como mecanismo de retribución a los financiadores de campaña de los alcaldes o gobernadores electos, o que se usen para beneficiar a familiares, compañeros de partido político, u otras terceras cercanas. La configuración de este fenómeno se da cuando se restringe la competencia para la adjudicación del contrato, sea a través del uso de modalidades directas de contratación, o mediante el direccionamiento de pliegos de condiciones.

Finalmente, los alcaldes y gobernadores no son los únicos actores políticos que pueden politizar el desarrollo de proyectos de obra. Por ejemplo, existen proyectos de obra pública que sufren retrasos en su aprobación, debido a que pueden enfrentar fuerte oposición desde los concejos municipales/distritales o desde las asambleas departamentales, no por motivos técnicos de in-

<sup>3</sup> Decreto que reglamenta la Ley de Emprendimiento. Estos criterios se encuentran en la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

conveniencia en el desarrollo de la obra, sino por motivos de oposición política al gobernante.

### 3. Falta de sincronía entre contratación e instrumentos de planeación

Los procesos contractuales de obra pública se deben desarrollar de acuerdo a lo propuesto en los Planes de Desarrollo. Sin embargo, uno de los hallazgos frecuentes a lo largo de las entrevistas es que las obras públicas desarrolladas no necesariamente responden a las necesidades y lineamientos establecidos dentro de los planes de gobierno.

Una de las principales causas asociadas es la excesiva politización de los proyectos de obra pública. Puede ser el caso que alcaldes y gobernadores prometan el desarrollo de obras públicas durante la campaña política, sin tomar en consideración si la idea se descartó previamente o si responde a los lineamientos establecidos en instrumentos de planeación de largo plazo como los Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Sectoriales. Sin embargo, cuando se elige al candidato bajo esta plataforma de campaña, y se genera la presión ciudadana por concretar el proyecto, se evidencia que pueden ser obras que pueden ir en contravía del interés público, pero que ahora deben desarrollarse por mandato político.

Una segunda causa es la falta de participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo. En esta medida, el plan de gobierno no reflejará adecuadamente la necesidad ciudadana de desarrollo de obras públicas, y por ende, conllevará a la formulación de obras innecesarias.

Un tercer motivo responde a la formulación inadecuada de metas de producto en los planes de desarrollo. En los casos en que las metas de producto se formulan de manera muy general, puede ocurrir que diferentes tipos de contratos de obra pueden

dar respuesta a una misma meta planteada, pero que el resultado físico de ello sea desigual o heterogéneo entre sus partes.

A modo de consideración final, se manifestó que las obras que no alcanzaron a concluirse en una administración anterior pierden interés para el nuevo gobernante, por lo cual corren el riesgo de quedar inconclusas

### 4. Contratación de proyectos de obra no maduros

Uno de los principales consensos entre las personas entrevistadas es que se da apertura a procesos de licitación de obra pública cuando los proyectos de obra aún no se encuentran maduros (Fase III). De acuerdo a los entrevistados, este es uno de los principales factores que conllevan a la presencia de sobrecostos y retrasos durante la ejecución de la obra pública, así como de la construcción de obras públicas que no dan respuesta a las necesidades ciudadanas.

La razón puede ser normativa en los casos de las obras de infraestructura vial. La Ley de Infraestructura determina que un proceso de licitación pública para el desarrollo de vías puede iniciar si el proyecto se encuentra al menos en Fase II (Ley 1682 de 2013, art 16). Sin embargo, durante esta fase de maduración del proyecto, se alcanza entre 75%-80% en el grado de exactitud en el costo final de una obra (Marín, 2010, p. 4). Es decir, aún existe un margen de 20%-25% de error en la estimación de los costos del proyecto.

En segundo lugar, la falta de madurez a la hora de licitar proyectos se puede explicar por la ausencia de conocimiento técnico en estructuración de proyectos dentro de las alcaldías y gobernaciones, sobre todo cuando se trata de administraciones locales con bajo presupuesto.

En tercer lugar, el afán de los gobernantes por reclamar réditos políticos sobre el desarrollo de las obras públicas prometidas

en campaña también puede conllevar a la toma de decisiones apresuradas durante la estructuración del proyecto (Ver numeral 2), o a la apertura de las licitaciones sin todas las licencias o permisos disponibles.

Finalmente, algunos entrevistados manifestaron que el presupuesto asignado por parte de las entidades para la elaboración de estudios y diseño (Fase III) son muy limitados. Al respecto, la Cámara Colombiana de la Infraestructura (2022a) [diagnosticó](#) las principales falencias durante el desarrollo de las consultorías de estudios y diseños.

Se compilaron las siguientes observaciones:

- Deficiencias técnicas al hacer el replanteo del proyecto;
- Necesidad de modificar los estudios y diseños por conveniencias constructivas o económicas que se acomodan mejor a las capacidades del constructor;
- Interferencias no solucionadas antes de iniciar las obras, falta de predios o permisos ambientales;
- Obsolescencia, alteraciones antrópicas o naturales, cambios normativos técnicos o ambientales, oposición de las comunidades o condiciones naturales no detectadas o no presentes durante la elaboración de los diseños;
- En ocasiones los diseños nunca se llevaban a la construcción, y en esa medida, algunos consultores no les importaba la calidad de lo entregado, pues nunca se vería evidenciado.

También agregan que la baja calidad de los estudios y diseños puede deberse a:

- Plazos y/o presupuestos insuficientes, o alcances indefinidos o ilimitados, no considerados

en su determinación;

- Intromisión indebida de las interventorías de diseño, asumiendo un rol de co-diseñador que no le corresponde, generando conflictos de egos sin solución;
- Indefiniciones no resueltas oportunamente por autoridades ambientales, empresas de servicios públicos y conflictos con comunidades;
- Demoras en la ejecución de las obras que llevan a condición de obsolescencia los diseños, y falta de diligencia de las entidades para preservar las zonas del proyecto en la condición del diseño.

### 5. Fallas durante la estructuración de los pliegos de condiciones

Los pliegos de condiciones manifiestan los requerimientos esperados de la obra pública, y es el insumo base para que los oferentes construyan sus ofertas. Las fallas más recurrentes que se manifestaron en el transcurso de las entrevistas se asocian a la identificación del valor por el cual se licita la obra, y se asocia a:

- Proyectos no maduros (Ver numeral 4);
- Falta de actualización en la matriz de precios del proyecto de obra, en los casos en que se trate de un proyecto formulado años antes;
- Falta de actualización en la matriz de precios ante alteraciones de la tasa de cambio, o en los precios de los materiales que son insumos de obra;
- Identificación inadecuada de los riesgos previsibles de la obra pública;

Los entrevistados manifestaron que en muchas ocasiones los oferentes saben de entrada que el presupuesto asignado a la obra por parte de la Entidad es insuficiente para el producto esperado. Sin embargo, con el fin de no perder la oportunidad



económica, las firmas estructuran sus ofertas con base al presupuesto ofrecido por la Entidad, sabiendo de antemano que el costo real de la obra implicará adiciones en el valor del contrato.

La principal consecuencia derivada de unos pliegos de condiciones inadecuados es que las ofertas presentadas no responderán a las expectativas de la obra, y por ende, se traducirá sobrecostos, adiciones de tiempo durante la ejecución del contrato, o en procesos contractuales declarados como desiertos (no se adjudica a ningún oferente).

### 6. Direccionamiento en los pliegos de condiciones

El direccionamiento de los pliegos de condiciones es la manipulación deliberada de los requisitos solicitados a los proponentes, de modo que solamente un oferente muy específico, o un grupo de oferentes muy específicos, sean quienes puedan postular a la licitación de la obra. Esto se hace a través de la exigencia de requisitos innecesarios, o excesivamente específicos, que buscan restringir la competencia dentro del proceso contractual, y beneficiar a empresas muy específicas que cumplen con estos requisitos.

Este fenómeno obedece generalmente a una gestión inadecuada de conflictos de interés dentro de los miembros del comité estructurador, o de las figuras de responsabilidad y toma de decisión en el desarrollo de un proceso contractual. También se puede presentar como consecuencia de un soborno a alguno de los roles mencionados anteriormente.

El direccionamiento de contratos persiste como uno de los riesgos de corrupción más frecuentes en el desarrollo de obra pública, sobre todo, en las entidades en que no se obliga a hacer uso de pliegos tipo.

### 7. Personal inadecuado en la estructuración de proyectos y procesos contractuales

Una de las principales falencias manifestadas durante las entrevistas fue la ausencia de personal suficientemente capacitado para estructurar procesos de licitación de obra pública dentro de las administraciones territoriales, en temas como gestión de proyectos de obra, o en los pormenores jurídicos de la contratación de obra pública. Paralelamente se manifestó que los comités estructuradores también pueden tener una composición inadecuada. Por ejemplo, los servidores públicos que los componen pueden responder a perfiles inadecuados para la estructuración de procesos de obra pública, o con excesivo apoyo de contratistas de prestación de servicios. Un comité estructurador inadecuado conlleva a una estructuración inadecuada del pliego de condiciones, lo cual puede traducirse en sobrecostos posteriores. Así mismo, una de las estrategias usadas por las administraciones locales para contrarrestar esta limitación es delegarle el desarrollo de la obra en su totalidad a una empresa mixta que sí cuente con la capacidad técnica para desarrollarla.

### 8. Ausencia de mecanismos e incentivos para la notificación de irregularidades

Durante las entrevistas se manifestó que la persistencia en la ocurrencia de hechos de corrupción y de irregularidades en la contratación pública puede deberse a la falta de incentivos para denunciar y de canales de notificación de irregularidades, que perpetúan la tolerancia generalizada a la presencia de irregularidades en la contratación estatal.

Una de las características del mercado de proveedores de obra pública a nivel regional es que es un mercado cerrado, de pocos actores. En esta medida, cuando un oferente notifica irregulari-

dades durante un proceso de adjudicación, generalmente se sabe quién lo reportó. De este modo, se puede materializar una retaliación contra quien reporta la irregularidad, que consiste en que los demás competidores le restringen su capacidad de volver a participar en el mercado de obra pública, por ejemplo, bloqueando su participación en futuros procesos contractuales, o bloqueando su participación en consorcios con otras firmas de la región. En esta misma línea, se menciona que los oferentes consideran que denunciar es costoso y toma un tiempo que prefieren usar postulando a una oferta alternativa libre de irregularidades.

Por otro lado, cuando la denuncia proviene de un veedor ciudadano, se menciona que en los casos en que se decide reportar, las entidades públicas no dan trámite a las denuncias presentadas. Incluso, en las ocasiones que dan trámite, la solución puede llegar en un momento en que el riesgo de corrupción o la irregularidad denunciada ya se ha materializado. Así mismo, la denuncia de hechos de corrupción sin una debida protección o anonimidad conlleva a que se ejerzan métodos violentos de retaliación, que conlleva al silencio basado en el temor a denunciar.

### **9. Falta de transparencia y acceso a la información sobre el proyecto de obra pública**

Si bien SECOP es una plataforma que brinda transparencia a la ciudadanía en el desarrollo del proceso contractual, aún existen riesgos de opacidad en la contratación pública en Colombia. Por un lado, aún no ha finalizado el proceso de migración de SECOP I hacia SECOP II. A la fecha de elaboración del presente documento, hay evidencia de alcaldías municipales ejecutando contratos a través de SECOP I. Así mismo, durante las entrevistas se notificó que se le da un uso incorrecto de la plataforma SECOP II, en la medida que algunas oficinas de contratación la usan de la misma forma que usaban SECOP I, desconociendo que SECOP II es un portal de contratación electrónica.

Una segunda falencia se asocia a la ausencia de auditoría sobre la información relacionada a contratación estatal que las entidades publican desde sus portales web. Por ejemplo, en las páginas web oficiales de las administraciones locales puede suceder que se realiza el montaje de documentos en los enlaces habilitados, pero estos documentos no corresponden a la información que debería ir cargada en esas secciones.

Un tercer aspecto concierne a la falta de socialización, así como de uso de estrategias de lenguaje claro, frente a información sobre contratación de obra pública que se comparte con la ciudadanía. Si bien los datos abiertos están disponibles para consulta de cualquier ciudadano, no todos los ciudadanos tienen la capacidad de consultarlos o de usarlos para obtener información a partir de ellos. Igualmente, el desarrollo de obra pública requiere de un conocimiento técnico especializado en ingeniería civil, razón por la cual la ciudadanía en general puede no estar familiarizada con la terminología o los conceptos propios de la obra pública.

### **10. Bajo afianzamiento de valores éticos en los profesionales a cargo del desarrollo de obra pública**

Si bien se manifestó durante las entrevistas que no es frecuente encontrar hechos que sean considerados abiertamente corruptos, sí es frecuente que las irregularidades que se encuentran durante todo el desarrollo del proceso contractual de obra pública respondan más a la ausencia de formación ética desde su profesión y desde el quehacer del servicio público.

Por ejemplo, durante las entrevistas se resaltó la carencia de formación ética paralela a la formación técnica en la carrera de ingeniería civil por parte de las universidades, y los problemas que esto puede traer desde el punto de vista de los ingenieros que trabajan desde el sector público (por ejemplo, direccionamiento de pliegos de condiciones), como en las firmas de

ingeniería que licitan con el Estado (por ejemplo, ofrecimiento de sobornos).

Así mismo, se resaltó la falta de interiorización de los códigos de integridad dentro de las entidades. Sin embargo, aún en situaciones en que los códigos de integridad se encuentran interiorizados, los funcionarios públicos temen denunciar irregularidades de las que son testigos por miedo a perder su puesto de trabajo o a sufrir retaliaciones más severas.

### 11. Ausencia de herramientas o de conocimientos para ejercer control social preventivo

El control social asociado al desarrollo de obras públicas se ha concentrado eminentemente en la fase de ejecución de la obra pública. Sin embargo, uno de los principales consensos durante el transcurso de las entrevistas es que se necesita mayor control social durante la fase precontractual, pues la gran mayoría de dificultades durante la fase de ejecución tienen su origen en fallas originadas en la fase precontractual, sobre todo, en la fase de planeación.

Por ejemplo, se menciona que la ciudadanía organizada rara vez realiza veeduría a la ejecución física y presupuestal a los instrumentos de planeación municipales o departamentales. En los casos que se hace, se menciona que tampoco se llega al detalle de revisar la ejecución contractual de metas, proyectos o programas.

Un segundo aspecto mencionado reside en las dificultades prácticas de ejercer control social de obras públicas en Colombia. Entre otras, se mencionan:

- Falta de acción colectiva entre veedores ciudadanos;
- Algunos veedores ciudadanos no ejercen control social bajo la motivación del interés general,

sino en defensa de agendas particulares propias o ajenas;

- Falta de conocimiento técnico y/o jurídico para comprender la obra pública y el proceso contractual, así como en herramientas de acceso a la información pública;
- No se atienden las observaciones de los veedores en las Entidades públicas.

### 12. Evasión del Estatuto General de Contratación

En la primera sección del presente documento se reseñó que la delegación del desarrollo de obras públicas desde una Administración Local hacia una empresa mixta, desde el punto de vista de la Administración Local, generalmente se justifica bajo el argumento de poder desarrollar la obra de forma plurianual, o dar continuidad a los proyectos de obra independientemente del alcalde de turno, o porque se considera que la empresa mixta es idónea para el desarrollo de la obra pública.

Sin embargo, una de las mayores preocupaciones de quienes ejercen control social sobre el desarrollo de obras públicas reside en que las administraciones locales abusen del uso de este tipo de delegación de manera deliberada, con el fin de beneficiar intereses particulares. Esta ventana de oportunidad se abre debido a que las empresas de capital mixto contratan mediante [regímenes especiales de contratación](#). Al no encontrarse sujetas a los procedimientos contractuales y obligaciones de publicidad establecidos en el Estatuto General de Contratación, este tipo de organizaciones pueden tener una mayor discrecionalidad a la hora de escoger con quiénes contratan, en muchos casos no se encuentran obligadas al uso de pliegos tipo, ni tampoco están obligadas a publicar sus procesos contractuales en SECOP. De esta manera, se usan las excepciones de publicidad de manera oportunista para lograr evadir los ojos del control ciudadano al desarrollo de obras públicas.

---

## Anexo 1. Criterios de filtrado de información para el análisis cuantitativo.

Muestra:

- Búsqueda en SECOP I y SECOP II.
- NIT de entidades territoriales:
  - 890905211: Municipio de Medellín
  - 890480184: Alcaldía de Cartagena de Indias
  - 890801052: Gobernación de Caldas
- Años de ejecución: 2020 y 2021.

Filtro 1:

- Códigos del clasificador de bienes y servicios:
  - 9511: Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías – Vías
  - 9512: Terrenos, Edificios, Estructuras y Vías – Estructuras y edificios permanentes
  - 7212: Servicios de Edificación, Construcción de Instalaciones y Mantenimiento – Servicios de construcción de edificaciones no residenciales.
- Tipo de contrato: obra

Filtro 2:

- Para todos los contratos no contenidos dentro del Filtro 1, se realizó una búsqueda manual filtrando por las palabras «construcción» y «construccion» en la casilla de objeto a contratar.
- Se leyó la selección realizada, y se incluyeron en la muestra aquellos contratos correspondientes a la construcción de obra pública.

## **GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS TERRITORIALES**

---

TOMO 2: DIAGNÓSTICO SOBRE LA CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS TERRITORIALES



BOGOTÁ D.C.  
JUNIO DE 2022