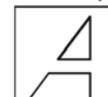




Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer-
Stiftung



Ley 1150 de 2007: reforma a la Ley 80

Contexto

La contratación estatal es el principal instrumento de ejecución del gasto público, pues según estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la participación promedio de la contratación del sector público en el PIB supera el 11%. La Ley 80 de 1993 conocida como el Estatuto de Contratación Pública, ha sido la encargada de regular la actividad contractual de las entidades estatales; sin embargo, una vez en aplicación, se han evidenciado algunas falencias que han abierto el espacio para que se presenten casos de corrupción y mala distribución de los recursos públicos.

Luego de más de cinco proyectos de ley, fue aprobada la Ley 1150 de 2007 a través de la cual se hacen algunas reformas al Estatuto de Contratación, haciendo de éste un mecanismo coherente que permita a la administración gestionar de manera óptima, eficiente y transparente los recursos públicos objeto de contratación. Durante todo el proceso de aprobación de la Ley 1150 en el Congreso de la República, quedó claro que la iniciativa sólo pretendía modificar temas específicos e incluir algunas nuevas disposiciones a la Ley 80, más no sustituirla o derogarla por completo.

Así pues, con las reformas aprobadas, el Estatuto de Contratación Estatal contará con diversos mecanismos que permitan a las entidades estatales tener más y mejores elementos de evaluación al momento de escoger a los proponentes, y a los contratistas entran a participar en condiciones más equitativas. Las modificaciones más importantes con que contará la Ley 80 son la ampliación de las modalidades de selección, la creación de un acuerdo marco de precios para los bienes y servicios de características uniformes que se obtienen a través de selección abreviada, la sistematización de la información de los proponentes a partir del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), así como la creación del Registro Único de Proponentes (RUP) en el que se publicará la clasificación y

calificación de los proponentes que permitirá a las entidades estatales conocer la capacidad máxima de contratación de cada uno a partir de sus condiciones técnicas y económicas, entre otros. También se hicieron algunas modificaciones en lo relacionado con las concesiones, donde el principal cambio fue la eliminación de las prórogas automáticas.

En concordancia con la preocupación del Gobierno Nacional por promover el desarrollo y el bienestar económico, se incluyeron en la reforma mecanismos que permitieran a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) participar en procesos de licitación a través de convocatorias limitadas.

Durante el trámite en el Congreso, uno de los temas que causó mayor controversia fue el relacionado con las entidades estatales que quedarían exentas de la aplicación de la Ley 80 y que se regularían por normas y reglamentos particulares a su actividad. Algunos congresistas no estuvieron de acuerdo con que algunas entidades quedaran exentas de aplicar la Ley, ya que en su opinión esto conllevaría a un aumento en los casos de corrupción en la contratación pública.

La Ley 1150 comenzará a regir a partir del 2008 y se espera que sea positiva en términos de acceso, participación y calidad de los procesos de contratación estatal. "Sin embargo su éxito o fracaso depende de la respuesta de los contratistas a los incentivos creados y la capacidad de la entidad para responder a este cambio con seriedad y profesionalismo. En caso contrario, solo será –una vez más– una buena intención legislativa echada a perder, o uno más de los buenos propósitos que en la realidad terminan convirtiéndose en las antítesis de su formulación original"¹.

¹ "Los nuevos retos de la selección objetiva en contratación estatal". Camilo Fidel López - Especial para Portafolio. En http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_gere_online/2007-07-26/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-3586097.html. Consultado el 30 de julio de 2007.



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) Generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



Hoja de vida de la Ley

- **Nombre:** "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos".
- **Número:** 1150 de 2007.
- **Gaceta del Congreso:** 337 de 2007.
- **Fecha de la sanción presidencial:** 16 de julio de 2007.

Para mayor información, vea
el Boletín No. 47 del
Observatorio Legislativo.

Fecha de publicación: Julio de 2007

Los grandes temas de la Ley

Objeto de la reforma

La reforma tiene por objeto introducir algunas modificaciones a la Ley 80 de 1993 y dictar otras disposiciones relacionadas con la contratación con recursos públicos, de tal manera que la gestión contractual sea un procedimiento más transparente y eficiente.



Eficiencia y transparencia



Modalidades de selección

- ⊗ La contratación pública se hará en atención al principio de selección objetiva, que implica escoger el ofrecimiento más favorable a la entidad y a sus fines, sin tener en consideración factores de afecto o de interés.

- ⊗ La reforma contempla como modalidades de selección para los contratistas:

▶ **Licitación pública:** por regla general las contrataciones estatales se efectuarán a través de licitación pública, las demás modalidades serán aplicadas en casos excepcionales. La oferta en un proceso de licitación pública podrá ser presentada mediante **subasta inversa** total o parcialmente, cuando la entidad estatal contratante así lo determine y en atención a las condiciones que fije el reglamento.

▶ **Selección abreviada:** cuando las características del objeto del contrato, las circunstancias de contratación o la cuantía o la destinación del bien o servicio permitan un proceso simplificado de contratación, éste se hará por selección abreviada con el objetivo de garantizar la eficiencia de la gestión contractual. Se entenderán como causales de selección abreviada:

1. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización.
2. La contratación de menor cuantía¹.

3. La celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.
4. La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto.
5. La venta de bienes del Estado (excepto los regulados por la Ley 226 de 1995).
6. Los productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos.
7. Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta (con excepción de los contratos enunciados en el artículo 32 de la ley 80 de 1993).
8. Los contratos para ejecución de programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley.
9. La contratación de bienes y servicios necesarios para la defensa y seguridad nacional.

▶ **Concurso de méritos:** se aplicará para la selección de consultores o proyectos. Podrán utilizarse sistemas de concurso abierto o de precalificación (la lista de precalificados deberá hacerse mediante convocatoria pública, con listas limitadas de oferentes) utilizando criterios de experiencia, capacidad intelectual, organización de los



proponentes, entre otros. Las propuestas de proyectos podrán presentarse en forma anónima ante un jurado plural, impar y calificado.

▶ **Contratación directa:** sólo se aplicará en los siguientes casos: (i) urgencia manifiesta, (ii) contratación de empréstitos, (iii) contratos interadministrativos, excepto los contratos de seguro de las entidades estatales y los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública donde las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras, (iv) contratación de bienes y servicios en el sector defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), (v) contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, (vi) contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el acuerdo de reestructuración de pasivos, (vii) cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado, (viii) para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, y (ix) el arrendamiento o adquisición de inmuebles.

Acuerdo marco de precios

- ⊗ Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización que se efectuará por selección abreviada, se desarrollará un acuerdo marco de precios "a través de un catálogo en el que previamente a la realización de un proceso de selección del proveedor, se establecen condiciones calidad y precio durante un período de tiempo determinado, dando la posibilidad de que las entidades estatales que requieran de tales servicios lo hagan mediante órdenes de compra directa"².

Presupuesto Anual	Monto de menor cuantía
Hasta 1.200.000 SLMM	1000 SLMM
850.000-1.200.000 SLMM	850.000 SLMM
400.000-850.000 SLMM	650.000 SLMM
120.000-400.000 SLMM	450.000 SLMM
Menos de 120.000 SLMM	280.000 SLMM

¹ Ver cuadro 1.

² Informe de conciliación al proyecto de ley 020 de 2005 Senado, 057 de 2006 Cámara.

Contratación pública electrónica

- La reforma a la Ley 80 en concordancia con la Ley 527 de 1999, que permite la realización de ciertas actividades precontractuales y contractuales a través de medios electrónicos, crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) para ser desarrollado por el Gobierno Nacional, con el fin de integrar y estandarizar la información sobre la contratación estatal.
- Éste servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía; contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos y se encargará de su difusión a través de diversos canales, integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas concernientes a la contratación estatal.
- El SECOP se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), creado por la Ley 598 de 2000 para el control fiscal a la contratación pública. Los dos sistemas mantendrán su autonomía.

Distribución de riesgos

- Una vez entre en vigencia la reforma al Estatuto de Contratación, los pliegos de condiciones deberán incluir una estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en los contratos. Deberá señalar un tiempo (antes de la presentación de las ofertas) para que los oferentes y la entidad estatal revisen la asignación de los riesgos y establezcan su distribución definitiva.

Registro Único de Proponentes (RUP)

- Todas las personas, ya sean jurídicas, naturales, nacionales o extranjeras, que aspiren a contratar con entidades estatales deberán inscribirse en el Registro Único de Proponentes (RUP) del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio.
- El RUP almacenará información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente, de acuerdo a los factores de calificación y clasificación que defina el reglamento. El puntaje proveniente de la calificación de éstos factores se entenderá como la capacidad máxima de contratación del inscrito.
- Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio

respectiva toda la información concerniente a los contratos, como cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas, los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución, los ejecutados, etc., con el fin de actualizar la información disponible en el RUP.

Publicación, adjudicación, garantías y liquidación

- Con el propósito de hacer de la contratación pública un proceso más eficiente, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones, así como los estudios y documentos previos que sirvieron para su elaboración. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuaníme, suficiente y oportuna.
- Tal como lo establece el artículo 273 de la Constitución Política de Colombia, en los procesos de licitación pública, la adjudicación de los contratos se hará obligatoriamente en audiencia pública.
- De acuerdo a la reforma, los contratistas deberán conformar garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Éstas consistirán en garantías bancarias y en pólizas expedidas

por compañías de seguros autorizadas para funcionar en Colombia, entre otros mecanismos de riesgo incluidos en el reglamento respectivo.

- La liquidación de los contratos se hará dentro del término fijado en los pliegos de condiciones, o dentro del que hayan acordado las partes. Cuando no exista término expreso, la liquidación se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o terminación.

Cooperativas, asociaciones de entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales

La reforma a la Ley 80 permitirá que las corporaciones autónomas regionales, las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y los entes solidarios de carácter público sean cobijadas por las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Es decir, que los contratos celebrados por éstas se someterán a los procesos de selección contemplados por la Ley 80 de 1993 y, en los que participarán en igualdad de condiciones con los particulares.



Contratación con recursos públicos

Promoción al desarrollo

- En concordancia con la preocupación del gobierno por garantizar mayor beneficio socioeconómico de los recursos fiscales sujetos a la contratación e incentivar y promocionar los pequeños y medianos empresarios, ahora la Ley 80 permitirá a las entidades, para los procesos de selección que estén por debajo de 750 salarios mínimos legales mensuales vigentes, adoptar convocatorias limitadas para las Mipymes y los grupos marginados o discriminados que se asocien bajo esta modalidad. La escogencia se hará de acuerdo con las modalidades de selección previstas en la reforma¹.

Entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

- Las entidades estatales a las que se les aplique un régimen contractual diferente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán ajustar su actividad contractual a los principios de la función administrativa y gestión fiscal enunciados en la Constitución

Política en los artículos 209 y 267 respectivamente. Adicionalmente estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal.

- Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las empresas con participación mayoritaria del Estado (más del 50%) estarán sometidas por la Ley 80, exceptuando aquellas que compitan con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados (en este caso se regirán por las normas y reglamentos aplicables a su actividad económica y comercial).

• En cuanto a las entidades financieras estatales, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispondrá que los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación y se regirán por las

¹ Las Mipymes deberán acreditar como mínimo un año de existencia.

disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades. No obstante, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la anterior Ley.

- Adicionalmente, no estarán sometidas al Estatuto de Contratación: Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR) y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC). Éstas se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la actividad respectiva.

Inhabilidades para contratar

- La reforma a la Ley 80 aprobada por el Congreso de la República, incluye una causal más de inhabilidad para contratar además de las previstas en el artículo 8 de la Ley. Así pues, no podrán contratar con el Estado "las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos de **peculado, concusión, cohecho, prevaricato y soborno transnacional**, así como sus equivalentes en otras jurisdicciones. Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades de que sean socias tales personas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas"².

- En relación con las causales de inhabilidad por parentesco o matrimonio, a partir de la reforma los vínculos originarios de inhabilidad desaparecerán por muerte o disolución del matrimonio.

Contratación con organismos internacionales

- Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en más del 50% con fondos de organismos internacionales de cooperación, asistencia o ayuda, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. De no ser así se aplicarán los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993.
- Los contratos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.

Concesiones

- A partir de la aplicación de la reforma, las concesiones actuales y futuras para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones tendrán un término de duración de 10 años prorrogables por lapsos iguales, sin que apliquen prórrogas automáticas ni gratuitas.
- Para los contratos de concesión de obra pública, se podrá ampliar el tiempo de la concesión siempre y cuando éste no supere el 60% de plazo estimado en el

contrato original. Ésta prórroga no será automática y requerirá de un concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Régimen de transición y aplicación

- De acuerdo a lo aprobado en el texto de conciliación de los proyectos de reforma aprobados en Senado y Cámara, las reformas a la Ley 80 empezarán a regir seis meses después de su promulgación, es decir en el año 2008³.
- Los procesos de contratación que estén en curso a la fecha en que entre a regir la reforma, continuarán sujetos a las normas vigentes al momento de su iniciación. A su vez, los contratos o convenios con organismos internacionales que se encuentren en ejecución al momento de entrada en vigencia de la ley, continuarán rigiéndose por las normas existentes al momento de su celebración hasta su liquidación o terminación, sin que sea posible adicionarlos o prorrogarlos.

- 2 Texto conciliado al proyecto de ley 057/06 Cámara 020/05 Senado "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos". Artículo 18.
- 3 Con excepción del artículo 6 (verificación de las condiciones de los proponentes) que entrará a regir 18 meses después de la promulgación.



ABC del proyecto

• **Cohecho:** delito que comete el servidor público cuando acepta dinero u otra utilidad, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales. Puede ser propio, impropio, o por dar u ofrecer¹.

• **Concusión:** es el delito que comete el servidor público que extralimitándose en sus funciones o abusando de su cargo obliga o induce a alguien a dar o prometer dinero o cualquier otra utilidad para sí mismo o para un tercero².

• **Peculado:** delito consistente en el hurto de propiedades del erario, cometido por quien tiene su administración.



• **Prevaricato:** delito en que el servidor público en ejercicio de sus funciones profiere un acto, resolución o concepto manifiestamente contrario a la Ley; u omite, retarda, rehúsa o deniega un acto propio de sus funciones³.

• **Soborno transnacional:** acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajitas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una

transacción de naturaleza económica o comercial⁴.

• **Subasta inversa:** nueva modalidad de selección por la cual las entidades estatales adquieren bienes comunes a través de un procedimiento en el cual solamente se califica el menor precio que ofrecen los participantes⁵.

1 http://www.anticorrupcion.gov.co/buzon_denuncias/cohecho.htm. Consultado el 30 de julio de 2007.

2 Artículo 404, Código Penal.

3 Artículo 413 y 414, Código Penal.

4 Artículo 8, Convención Interamericana contra la Corrupción.

5 <http://www.seace.gob.pe/DocumentosPublicados/SubastaInversa.pdf>. Consultado el 30 de julio de 2007.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Andrea Benavides • Edición general Beatriz Torres
- Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 218 3858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org

