Universidad unab

Análisis de prácticas contractuales y pluralidad de oferentes en la Gobernación de Santander 2020-2024

POLICY BRIEF REALIZADO CON EL APOYO DE:

BUCARAMANGA METROPOLITANA cómovamos

RED SANTANDEREANA POR LA TRANSPARENCIA

Comité transparencia por Santander

unab | iep Instituto de Estudios Políticos

unab | Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

ANALISIS DE PRÁCTICAS CONTRACTUALES Y PLURALIDAD DE OFERENTES EN AL GOBERNACIÓN DE SANTANDER 2020-2024

POLICY BRIEF

Resultado del proyecto "Elecciones subnacionales en 2023. Análisis electoral de la elección departamental en Santander y los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB".

Instituciones que gestionan y/o financian este proyecto:
Instituto de Estudios Políticos UNAB – Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos – Red Santandereana por la Transparencia

Elaborado por:
MARÍA JULIANA ACEBEDO ORDOÑEZ

Co-Investigadores:

MARCELA PABON ROZO
Red Santandereana por la Transparencia

MIGUEL JESÚS PARDO URIBE
Grupo de investigación en ciencia política

MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS
Grupo de investigación en ciencia política

Bucaramanga – Colombia
Mayo 2025

1. Presentación.

El presente estudio pone en evidencia el comportamiento de la contratación pública en la Gobernación de Santander durante el periodo de 2020 -2024, con el fin de realizar control social a la ejecución de recursos públicos en la administración territorial y promover la transparencia en la gestión contractual como uno de los principales propósitos en la lucha contra la corrupción.

2. Antecedentes.

Durante la campaña electoral del 2023 los entonces candidatos a la Gobernación de Santander y Alcaldía de Bucaramanga, Juvenal Diaz Mateus y Jaime Andrés Beltrán, de manera pública ante medios de comunicación, electores y sociedad civil firmaron el "Pacto por la Transparencia, un manifiesto de buenas prácticas propuesto por la Red Santandereana por la Transparencia, el Instituto de Estudios Políticos de la UNAB y Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos en el cual se comprometían a implementar durante su mandato las siguientes buenas prácticas contractuales con el fin de garantizar una administración transparente y eficiente:

- Utilizar mecanismos de selección por mérito en los contratos de prestación de servicios, sin tener en consideración favores o factores de afecto o interés.
- Realizar una adecuada fase de planeación, con el fin de determinar de manera eficaz y soportada, aspectos relevantes como el plazo, requisitos mínimos de participación, valor real del bien, obra o servicio, entre otros.
- Preferir las modalidades de selección que implican libre competencia de ofertas, dejando la contratación directa como mecanismo de excepción de acuerdo con las causales legales.
- Establecer requisitos de participación en los procesos de contratación, que respondan efectivamente al contexto empresarial del sector en el que se desarrollará el objeto contractual y de acuerdo con las particularidades que la ejecución de cada contrato conlleva desde los aspectos técnicos y financieros.
- Fortalecer las funciones de supervisión a los contratos públicos a través de capacitaciones de talento humano y disponibilidad de herramientas tecnológicas y técnicas para la correcta ejecución contractual.

Link del evento: Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos. (2 de octubre de 2023). *Foro con candidatos a la Gobernación de Santander.*
https://www.youtube.com/live/hfBl4f4FAM8?si=lh00mWrvupe6-mAn

El presente informe busca hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y propender por el cabal cumplimiento por parte de los gobernantes a lo propuesto en dicho documento.

3. Metodología.

El presente informe evalúa las 5 modalidades de contratación existentes en Colombia, a saber: licitación pública, menor cuantía, subasta inversa, concurso de méritos y mínima cuantía. Dentro de las modalidades de contratación competitivas se evalúan variables como la pluralidad de oferentes presentada en los procesos de selección de contratistas, para tal fin se ha tomado como referente los

criterios establecidos por la Sociedad Colombiana de Ingenieros para la evaluación de la contratación pública de obras, en donde se reconoce como un escenario contractual con buenas prácticas, todo aquel proceso que tenga más de diez ofertas o proponentes; entre tres a cinco ofertas se entiende como un escenario contractual en donde las condiciones de participación pueden mejorar y todo aquel proceso con muy baja participación de interesados, entre una y dos ofertas presentadas se considera como un escenario con condiciones de participación limitantes y con pocas garantías de transparencia (Ver tabla 1).

Tabla 1. *Semáforo para establecer la pluralidad de oferentes en Licitación Pública*

Para las demás modalidades de selección (Concurso de méritos, subasta inversa, mínima cuantía y mínima cuantía) se tendrán en cuenta los criterios contemplados en la tabla 2.

Tabla 2. *Semáforo para establecer la pluralidad de oferentes en las modalidades Concurso de méritos, subasta inversa, mínima cuantía y mínima cuantía*

Asimismo, en este informe se presenta el comportamiento del total de inversión y el número de procesos contratados por año en cada una de las 5 modalidades definidas, haciendo un especial énfasis en la contratación directa debido a que esta forma de contratar puede ser susceptible de posible manipulación para evadir la convocatoria pública.

Finalmente, el estudio presenta el balance general del ahorro en la contratación pública en la entidad territorial, señala algunas alertas por posibles irregularidades en procesos contractuales de los últimos dos años y presenta algunas conclusiones y recomendaciones de política pública.

Toda la información sistematizada y analizada en el presente estudio fue extraída de fuentes oficiales como www.datosabiertos.gov.co, también fueron tenidos en cuenta datos sobre la contratación en línea y reportes que hace cada una de las entidades evaluadas. Esperamos que este

informe sea una herramienta útil para las administraciones evaluadas, a la hora de tomar decisiones en materia de transparencia y selección objetiva de contratistas y así implementar y fortalecer las buenas prácticas contractuales. Consideramos, el presente documento constituye un ejercicio importante y necesario desde la sociedad civil para hacer el seguimiento correspondiente a los compromisos de lucha contra la corrupción adquiridos por los mandatarios locales, en la firma del pacto por la transparencia denominado Manifiesto de Buenas Prácticas de la Red Santandereana por la Transparencia.

4. Resultados.

4.1. Comparación de la Contratación por Años/ Modalidad / Número de Oferentes Gobernación de Santander

Tabla 3. *Semáforo general de la pluralidad de oferentes en la contratación en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024*
Promedio de oferentes que llegan a presentar propuesta en procesos de contratación de la entidad.

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Licitación pública	2,3	11,6	8,1	6,4	2,1
Menor cuantía	1,1	1,5	1,1	1,5	1,25
Subasta	1,7	1,68	1,2	1,6	3
Concurso de Meritos	1,6	1,2	19	11,9	3
Minima Cuantía	2,27	2,67	2,19	1,9	1,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

4.2. Resultados por Modalidad

Figura 1. *Comportamiento general de la pluralidad de oferentes en la Licitación Pública en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024*

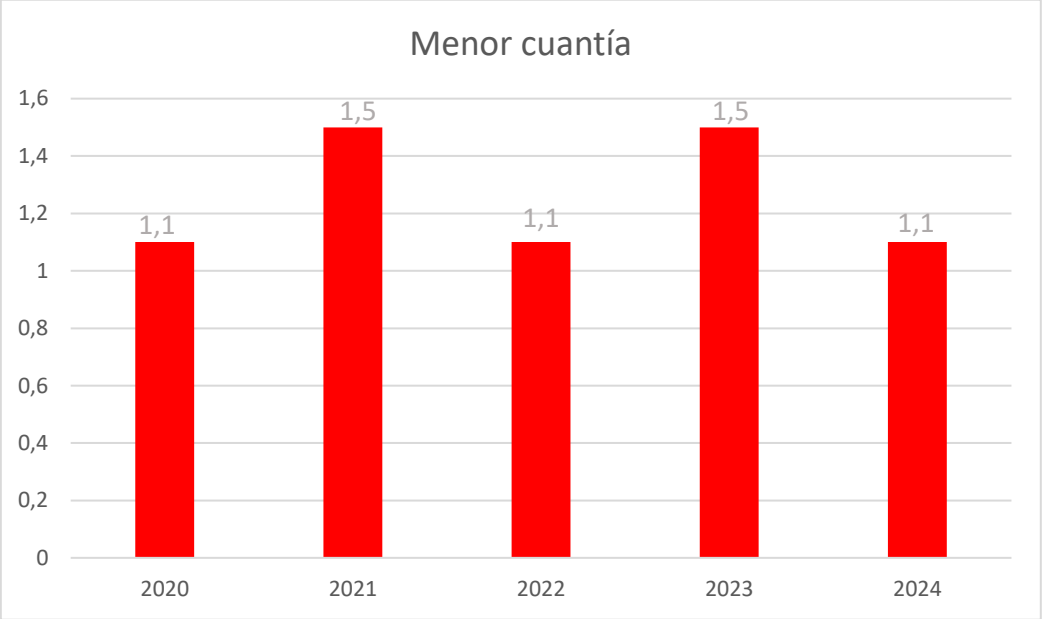
Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Tabla4. *Total invertido por años.*

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Licitación pública	$113.553.212.180,00	$241.866.610.814,00	$1.157.470.927.500,00	$197.385.923.069,00	$218.152.468.104,00
Cantidad de procesos contractuales	8	12	23	19	8

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 2. *Comportamiento general de la pluralidad de oferentes en la Menor Cuantía en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024*

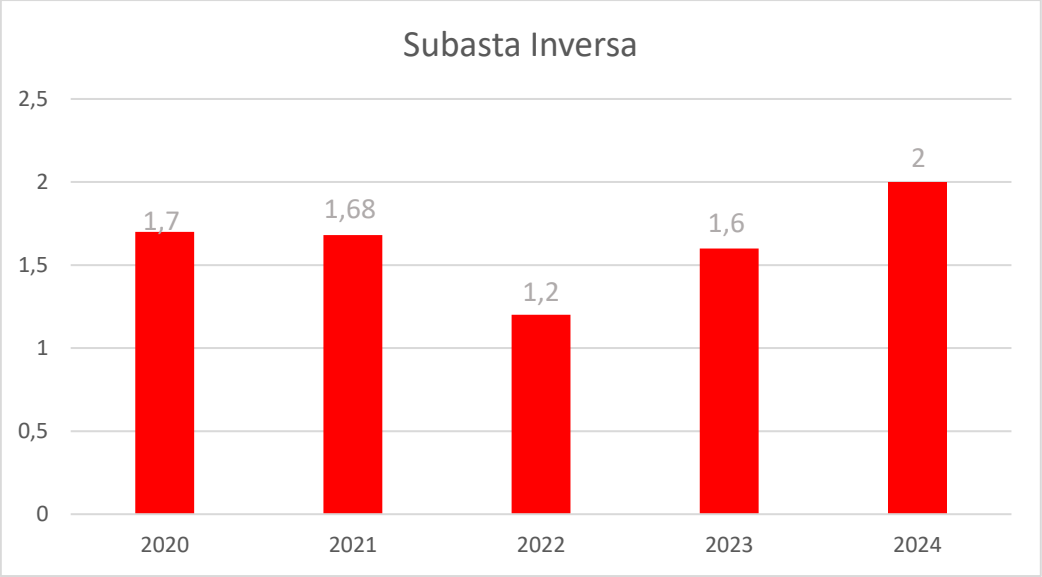


Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Tabla 5. *Total invertido por años Modalidad Selección Abreviada de Menor Cuantía.*

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Menor Cuantía	$22.051.336.403,00	$29.208.932.988,00	$84.803.235.368,00	$122.818.737.677,00	$5.366.683.666,00
Cantidad de procesos contractuales	8	28	26	30	7

Figura 3. *Comportamiento general de la pluralidad en la Menor Cuantía – Subasta Inversa en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024*



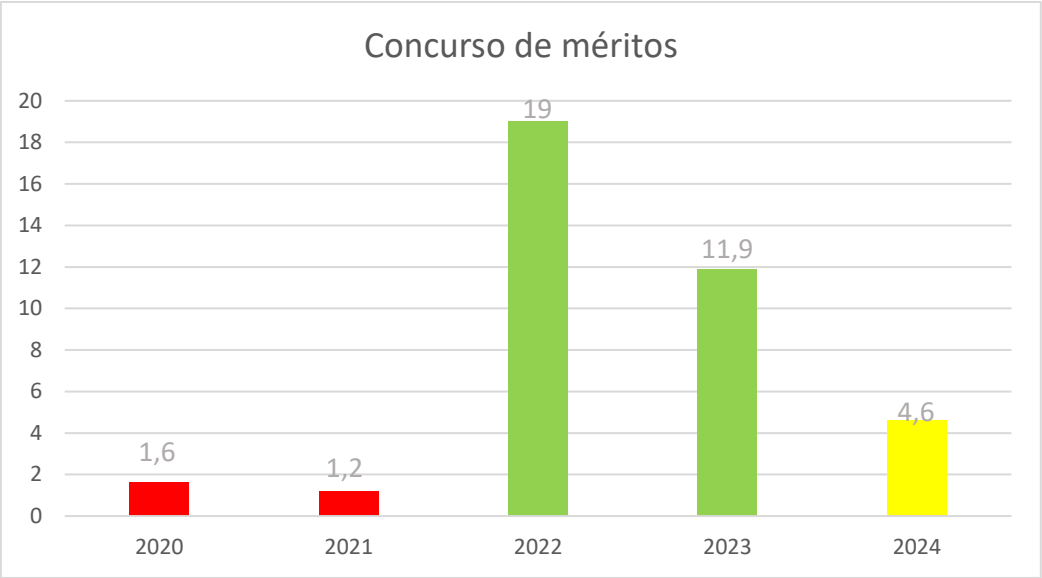
Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Tabla 6. *Total invertido por años Modalidad Selección Abreviada Subasta Inversa.*

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Subasta Inversa	$22.051.336.403,00	$20.213.501.961	$8.515.738.087	$22.498.210.336	$4.543.716.857,00
Cantidad de procesos contractuales	17	22	16	30	4

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 4. *Comportamiento general de la pluralidad de oferentes en el Concurso de Méritos en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024*



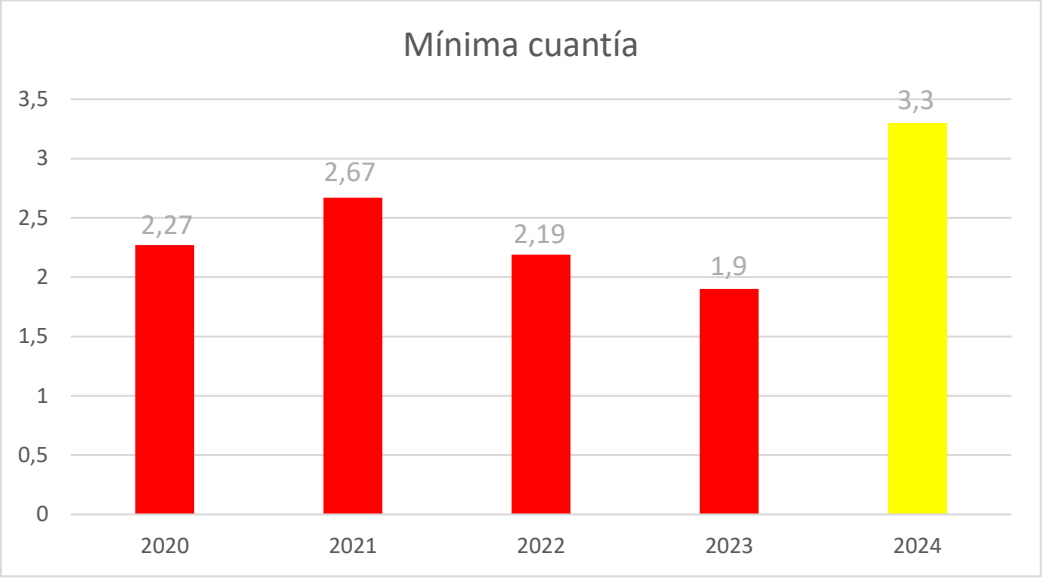
Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Tabla 7. *Total invertido por años.*

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Concurso de méritos	$5.659.962.189,00	$14.161.335.239	$11.939.004.921,00	$53.441.850.190,00	$9.976.810.663,00
Cantidad de procesos contractuales	7	19	11	14	6

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 5. *Comportamiento general de la pluralidad de oferentes en la Mínima Cuantía en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024*



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Tabla 8. *Total invertido por años.*

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Mínima cuantía	$1.969.336.362	$3.173.764.858,00	$4.124.532.579,00	$2.802.688.728,00	$5.906.593.542,00
Cantidad de procesos contractuales	36	62	53	43	61

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 6. *Recursos invertidos en la Gobernación de Santander durante los años 2020 al 2024 por medio de la Contratación Directa*

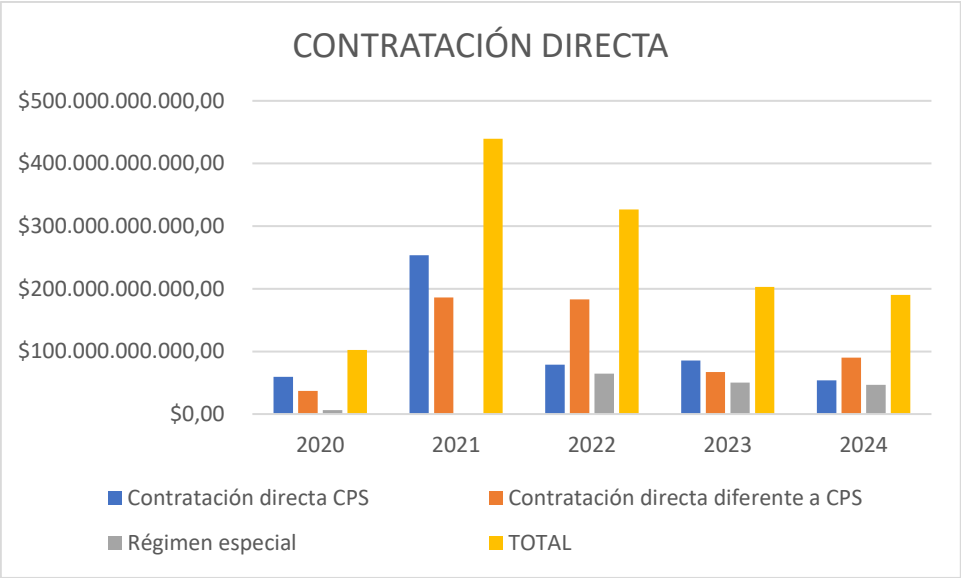


Tabla 9. *Total invertido por años.*

MODALIDAD	2020	2021	2022	2023	2024
Contratación directa CPS	$105.710.274.428,00	$253.499.906.205,00	$78.937.403.725,00	$85.408.496.821,00	$53.663.745.997
Contratación directa diferente a CPS	$106.793.429.990,00	$186.085.804.872	$182.886.341.534,00	$66.993.708.986,00	$90.209.294.227
Régimen especial	$16.349.652.822,00	$0,00	$64.791.351.793,00	$50.448.632.732,00	$46.525.426.196
TOTAL	$228.853.357.240,00	$439.585.711.077,00	$326.615.097.052,00	$202.850.838.539,00	$190.398.466.420

Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de www.datosabiertos.gov.co

4.3 Porcentaje de proponentes habilitados por años

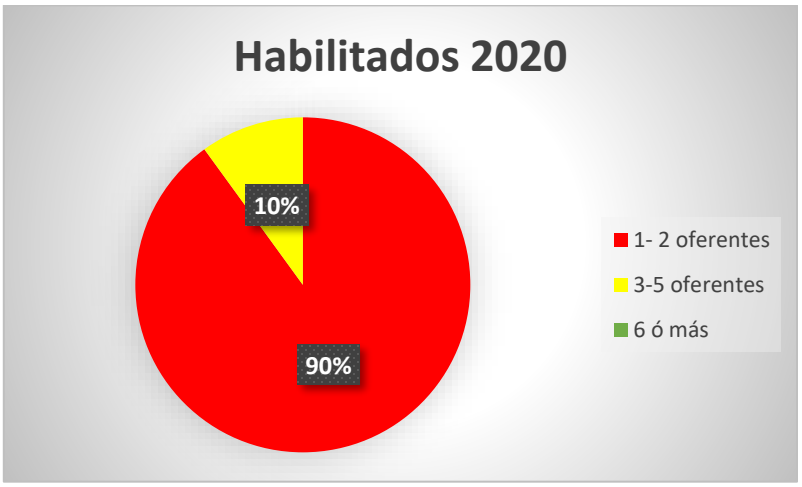
Cada proceso contractual debe garantizar la selección objetiva de contratistas, la cual debe hacerse de manera objetiva e imparcial, observando los principios que rigen la contratación pública en Colombia.

Es por esto, que, así como se propende por generar condiciones de participación que garanticen una amplia participación de proponentes, también se debe propender por garantizar el mayor número de proponentes habilitados que permitan seleccionar la oferta más favorable para la entidad.

A continuación, se presenta al porcentaje de proponentes habilitados por años en las modalidades de Licitación pública, menor cuantía, subasta inversa y concurso de méritos. La mínima cuantía no fue analizada debido a que la evaluación de oferentes en esta modalidad se hace solamente con quien presenta la oferta más económica.

Se utilizan los mismos criterios del semáforo de pluralidad para entender las garantías con las que se cuenta en la evaluación de los procesos contractuales.

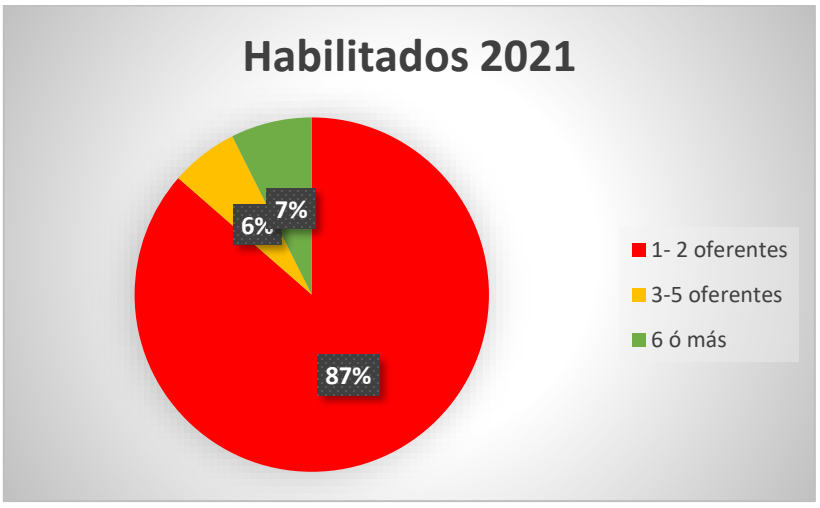
Figura 7. *Porcentaje de proponentes habilitados en el 2020*



OFERENTES	CANTIDAD*
1- 2 oferentes	36
3-5 oferentes	4
6 ó más	
TOTAL	40

Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.datosabiertos.gov.co

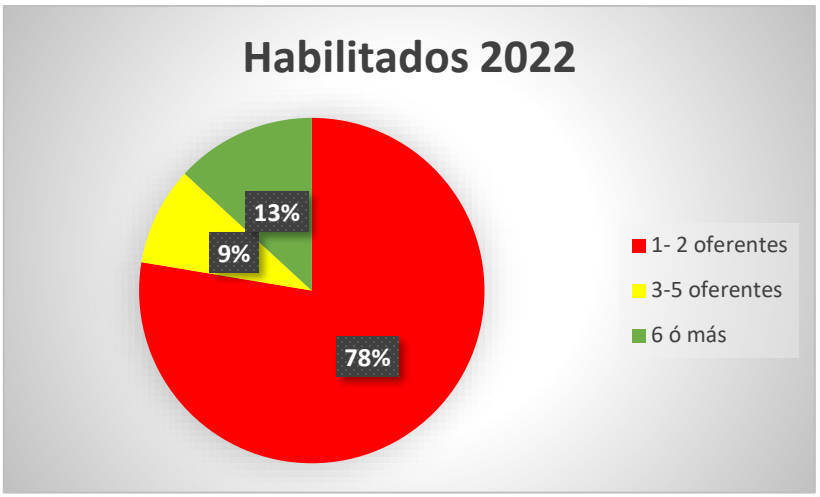
Figura 8. *Porcentaje de proponentes habilitados en el 2021*



OFERENTES	CANTIDAD*
1- 2 oferentes	70
3-5 oferentes	5
6 ó más	6
TOTAL	81

Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.datosabiertos.gov.co

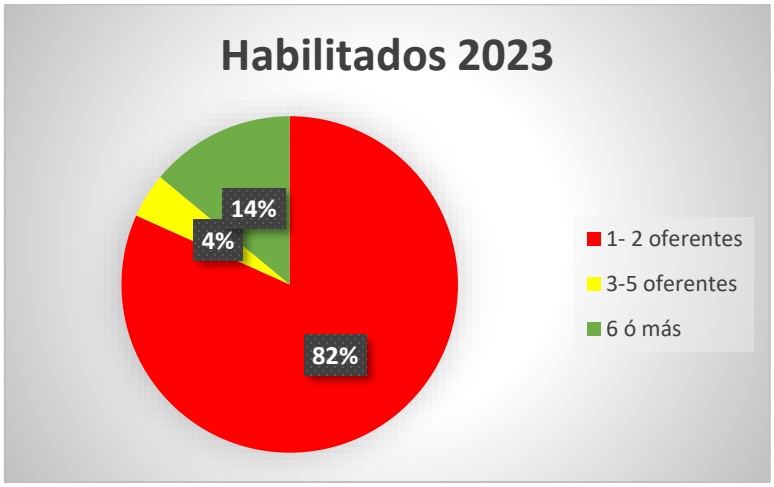
Figura 9. *Porcentaje de proponentes habilitados en el 2022*



OFERENTES	CANTIDAD*
1- 2 oferentes	59
3-5 oferentes	7
6 ó más	10
TOTAL	76

Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 10. *Porcentaje de proponentes habilitados en el 2023*



OFERENTES	CANTIDAD*
1- 2 oferentes	76
3-5 oferentes	4
6 ó más	13
TOTAL	93

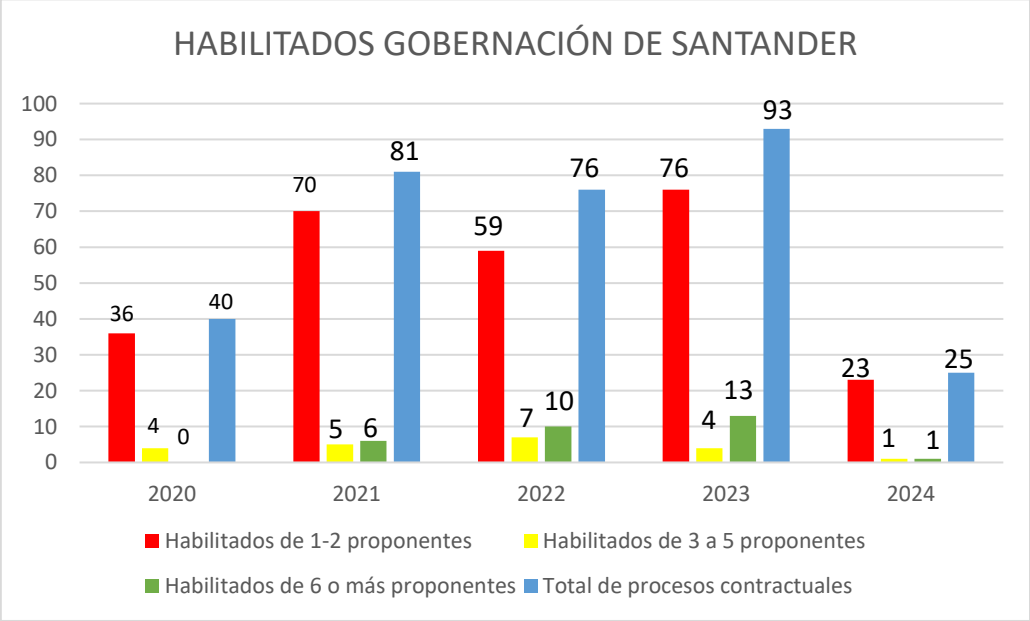
Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 11. *Porcentaje de proponentes habilitados en el 2024*

OFERENTES	CANTIDAD*
1- 2 oferentes	23
3-5 oferentes	1
6 ó más	1
TOTAL	25

Fuente: elaboración propia a partir de datos de www.datosabiertos.gov.co

Figura 12. *Porcentaje de proponentes habilitados DEL 2020 al 2024*



4.4 **Observaciones**

- En licitación pública la Gobernación de Santander durante los años 2021 al 2023 tuvo procesos con amplia participación, en algunos casos se llegó a registrar hasta 66 proponentes en licitaciones de obra. Para el año 2024, el promedio de oferentes fue de 2,1 debido a una gran cantidad de procesos en adquisición de bienes y servicios con escasa participación que logran bajar considerablemente el promedio anual de oferentes en esta modalidad.

- Se evidencian cuellos de botella que impiden la pluralidad de oferentes en la modalidad de licitación pública. Tras la revisión, fue posible evidenciar como algunos procesos con amplio potencial participación tuvieron una lista de habilitados muy corta. En dichos casos el común denominador fue la insatisfacción de los proponentes frente a la evaluación realizada por la entidad en 2 aspectos claves de la revisión: a) soportes de Pago de Seguridad Social y b) formato de la capacidad residual. En lo relacionado con el k residual, el comité de evaluación de la Gobernación considera que el formato no es subsanable y respecto a los soportes de seguridad social, el comité de evaluación optó por inhabilitar proponentes por presunta mora en el pago , pese a que se evidenciaba cumplimiento en la presentación las planillas de pago y las certificaciones del revisor fiscal y representante legal tal como lo determina el artículo 50 de la ley 789 de 2002. Bajo estos dos criterios la entidad descartó proponentes de forma sistemática y adelanto procesos que llegaron a la etapa de adjudicación con solo uno o dos habilitados , cerrando la posibilidad de recibir un mayor beneficio económico, al descartar otras ofertas por aspectos de forma y no aspectos técnicos, ni de calidad.

- Fue recurrente la participación de una veeduría ciudadana radicada en la ciudad de Cartagena en los procesos de obra bajo la denominación VEEDURÍA NACIONAL NO A LA CORRUPCIÓN, que llegaba a formular observaciones sobre los aportes al pago del sistema de seguridad social señalando y denunciando la supuesta mora de algunos proponentes. El comité evaluador dio un papel preponderante en todos los procesos a está veeduría, sin revisar sobre el particular lo que el pliego señalaba frente a la forma como se acreditaba el requisito de la seguridad social.

- Se evidencia deficiencia en la publicación de documentos y actualización del estado de los procesos.

- Es indispensable fortalecer la aplicación de buenas prácticas contractuales en la administración.

5 Alertas por posibles irregularidades.

Los siguientes procesos se presentan como ejemplos sobre contrataciones con amplia participación de potenciales oferentes, pero al momento de ser evaluadas sus propuestas terminan siendo habilitados muy pocos oferentes:

- **Proceso: IT-LP-23-10**

Objeto: Mejoramiento vía gambita Palermo departamento de Santander

Valor: 9.615.625.985

Propuestas presentadas: 8

Propuestas rechazadas: 7

Propuestas habilitadas: 1

- **Proceso: IT-LP-23-11**

Objeto: Remodelación del parque principal del municipio de Puerto Parra, Santander

Valor: 4.693.469.024

Propuestas presentadas: 12

Propuestas rechazadas: 11

Propuestas habilitadas: 1

6 Conclusiones y recomendaciones:

- Los indicadores de pluralidad de oferentes en la modalidad de licitación pública para la Gobernación de Santander durante el periodo 2020 - 2024, muestra un comportamiento volátil, caracterizado por una variación significativa entre en el 2020 y el 2021 donde se pasó de 2,3 a 11,6 oferentes y posteriormente una marcada disminución en los años siguientes. Llama la atención que el indicador de pluralidad de oferentes del primer año del periodo de gobierno anterior es similar al del primer año del actual gobierno, lo que podría sugerir un patrón de menor pluralidad en el primer año de cada administración; sin embargo, esta hipótesis debe ser contrastada con series históricas de la Gobernación de Santander e incluso de otros departamentos. También se presenta un comportamiento volátil en la modalidad de concurso de mérito en la Gobernación de Santander, en donde en los años 2022 y 2023 se evidencia un incremento repentino y no sostenido.
- Al observar los datos de contratación en la modalidad de licitación pública de la Gobernación de Santander entre 2020 y 2024, no se identifica un patrón claro entre el valor contratado y el número de oferentes; por ejemplo, para el año 2021 en el que se presentó la mayor pluralidad de oferentes (11,6) se contrataron recursos por valor de 241.866.610.814 millones de pesos, mientras que en el año inmediatamente siguiente en el que el valor aumentó casi 5 veces más (1.157.470.927.500) el número de oferentes cayó a 8,1. Mientras que, en el año 2023 la pluralidad vuelve a bajar a 6,4 , sin que el valor contratado siga en aumento, todo lo contrario; baja drásticamente respecto al año anterior a 197.385.923.069.
- El comportamiento de la pluralidad de oferentes de la Gobernación de Santander en la modalidad de menor cuantía evidencia un comportamiento constante en el que no ha logrado superar la barrera de 1,5 proponentes en los últimos 4 años. Similar situación se presenta en la modalidad de subasta donde el promedio de oferentes es bastante bajo y no logra superar un promedio de dos oferentes.
- Fortalecer el proceso de planeación de procesos de contratación, con el fin de tener procesos con plazos ajustados con la realidad de la necesidad y características técnicas y especiales del objeto que se pretende contratar.
- Fortalecer el proceso para la realización de estudios del mercado, con el fin de tener contrataciones con precios justos y acordes a la realidad del mercado, evitando así posibles sobrecostos para la entidad contratante.
- Aplicación correcta del pliego tipo, evitar interpretaciones adicionales a las condiciones de participación de los proponentes.
- Formular e implementar lineamientos técnicos para la convocatoria, selección y vinculación de contratistas.
- Implementar una plataforma digital para gestionar la divulgación y trámite de convocatorias, así como la creación del proceso de selección de contratistas.

- Se recomienda implementar una estrategia de comunicación dirigida a oferentes locales para que conozcan y participen en otras modalidades de contratación como selección abreviada por Bolsa de productos y Acuerdos Marco de Precios. También para que la administración municipal, entes de control, veedurías ciudadanas y grupos de interés, fortalezcan el seguimiento pormenorizado de la contratación y de las concesiones de los entes descentralizados.
- Eliminar criterios restrictivos y de difícil cumplimiento en cada uno de los procesos de selección con el fin de evitar la baja participación de proponentes.
- Contestar y publicar oportunamente las observaciones de interesados y veedurías ciudadanas.
- Evitar cronogramas “Exprés”, establecer tiempos suficientes para cada etapa del proceso contractual.
- Publicar de manera oportuna y legible cada uno de los documentos del proceso.

Universidad unab

unab | Instituto de Estudios Políticos

unab | Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad Autónoma de Bucaramanga
Nit. 890.200.499 - 9
Avenida 42 No. 48 - 11
Bucaramanga, Colombia