

# LOS SOBRECOSTOS EN LA CONTRATACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN EL SECTOR PÚBLICO

Leidy Katherine Quintero Díaz<sup>1</sup>

Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga  
Bucaramanga, Colombia

## Resumen

Con la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, se generaron importantes modificaciones a la legislación relacionada con la contratación de las entidades públicas, respecto de autorizaciones, aprobaciones y revisiones de tipo administrativo exigidas para los contratos estatales, dando una mayor autonomía al administrador para que logre cumplir con los fines del mandato entregado; haciendo de la contratación estatal un acto de justicia y de responsabilidad tanto de la persona pública que contrata como del contratista. No cabe duda, de que un alto porcentaje del gasto público de inversión se efectúa mediante el instrumento de la contratación, factor significativo si se tiene en cuenta que dicha modalidad de contratación representa un elevado porcentaje de la contratación total del Estado a través de sus distintos entes territoriales con el cumplimiento de los principios de agilidad, transparencia, autonomía, condiciones que son para estar a tono con las tendencias imperantes de eficiencia, calidad, eficacia e internacionalización recogidas en la Carta Política de 1991. Desde esta perspectiva y con el ánimo de hacer más eficiente el proceso de contratación pública, con el uso adecuado de los recursos se hace necesario identificar aspectos relevantes del diseño de obras de infraestructura que eviten sobrecostos en su ejecución.

**Palabras Claves:** Administración pública, Contratación pública, obras de infraestructura, presupuesto, sobrecostos.

---

<sup>1</sup> Leidy Katherine Quintero Díaz. Ingeniera Civil.

## Abstract

With the issuance of the new Constitution of 1991, generated significant changes to the legislation relating to procurement by public bodies, for permits, approvals and reviews of administrative requirements for state contracts, giving greater autonomy to the administrator to achieve compliance with the purposes of the mandate given, making the state contracting an act of justice and responsibility of both the public person hired as the contractor. There is no doubt that a high percentage of government investment expenditure is made by the instrument of contracting, significant factor when taking into account that this type of contract represents a high percentage of total government procurement through its various local authorities in compliance with the principles of agility, transparency, autonomy, a sine qua non to be in tune with current trends of efficiency, quality, efficiency and internationalization under the Charter of 1991. From this perspective and with the aim of streamlining the procurement process, with the proper use of resources is necessary to identify relevant aspects of infrastructure design to avoid cost overruns in its implementation.

**Key words:** Public administration, Public Contracting, Works of infrastructure, Budget, Extra charges.

## 1. Introducción

La actividad contractual se ha reconocido desde antaño en nuestro país como un terreno fértil para la corrupción. Hoy el mundo tiene los ojos puestos sobre este flagelo; sin embargo la duda se cierne sobre los mecanismos a través de los cuales se pretende tratar esta disfunción del modelo: modernización, privatización, disminución del tamaño del Estado, entre otros.

Son recurrentes y bastante notorios los informes de los organismos de control, tales como los del Ministerio Público y las contralorías en el sentido de que la mayor parte de las investigaciones sobre corrupción tienen que ver con la celebración indebida de contratos. Al hacer simples conjeturas, un análisis de tal situación revela que si bien tales prácticas obedecen a fines desviados, una gran proporción se explica en la inoperancia de las instituciones públicas que elevan los costos de los contratos. Se considerarán contratos públicos todos los actos jurídicos que generen obligaciones, celebrados por las entidades incluidas en la Ley 80 de 1993, previstos en el derecho privado o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Entre ellos se tiene: <sup>1</sup>

- Contrato de obra: construcción, mantenimiento, instalación y cualquier trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.
- Contrato de consultoría: estudios de proyectos de inversión, diagnóstico, factibilidad, asesorías técnicas, etc.
- Contrato de prestación de servicios: con personas naturales, cuando no puedan realizarse con personal de planta.
- Contrato de concesión: para la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial de un servicio público o de una obra destinada al servicio o uso públicos, así como la prestación o funcionamiento de la obra por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia de la entidad concedente, a cambio de una remuneración o cualquier

modalidad de contraprestación acordada por las partes.

Pueden presentarse a la licitación por concesión los consorcios que respondan solidariamente de todas las obligaciones derivadas de la propuesta y el contrato, además de uniones temporales, fórmula adoptada cuando dos o más personas o empresas presentan en forma conjunta una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución del contrato.

## 2. Contratación Pública

La contratación Pública es, a todas luces, uno de los instrumentos más eficaces en la consecución de los fines y propósitos del Estado en su accionar diario y cotidiano, y que concatena sin lugar a dudas, los postulados de la planeación y el presupuesto con las aplicaciones pragmáticas que persiguen el bienestar de los coasociados en el marco social de derecho al cual está sujeto por clara disposición constitucional el aparato estatal. La contratación presenta dos aspectos fundamentales dentro de los cuales debe desarrollarse. La primera, de carácter normativo, concordante con la Constitución Política (Art. 209) en la cual se consagra el carácter y objetivos prioritarios de la función pública: *...La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...).*<sup>2</sup>

De acuerdo a lo anteriormente relacionado en el país deberá desarrollarse la actividad contractual sujeto a los principios instituidos en el Estatuto General de la Contratación Administrativa, se entronizan de manera armónica y congruente.

El segundo aspecto (jurídico), relacionado con el mecanismo de negociación y ejecutorias, en el cual se precisan los esquemas económicos, contables y tecnológicos para asegurar el cumplimiento eficiente y eficaz de la gestión pública.

Es por ello, que la verificación del correcto actuar en la ordenación del gasto, la adecuada inversión y el efectivo resultado de la misma, en desarrollo de la contratación pública, soportan el objeto social del Estado en la búsqueda de una sociedad más justa, equitativa y transparente.

En esa lucha por el eficiente manejo de los recursos públicos tanto contratantes como contratistas deben proceder con pulcritud y lealtad, en aras de combatir la creciente corrupción, los intereses particulares, los procedimientos irregulares y la negligencia e ineficiencia administrativas, se sancionó la Ley 222 de 1983, norma compuesta por catorce (14) títulos, que si bien permitían el cumplimiento de los contratos acorde a la ley, generaba una serie de trabas que demoraban los trámites.

Dos fueron los inconvenientes derivados de dicha ley:

- Exceso de reglamentación, controles, revisiones y autorizaciones. Desde el ámbito legal, la ley incrementó de manera notable los trámites, requisitos y procedimientos tanto en la

presentación de ofertas como en los trámites obstaculizando los mecanismos de actualización de cuantías contratadas.

- Múltiples regímenes contractuales. La confluencia de múltiples regímenes contractuales (estatutos especiales, contenidos en los códigos fiscales de entidades, departamentos y municipios) llevaron a que se demoraran los trámites atentando contra el principio de oportunidad (conveniencia de tiempo y lugar) que se traducían en incremento de costos, afectando directamente las previsiones presupuestales y los objetivos propios de las entidades.
- Dilución de la responsabilidad, como principio. Derivada de la administración centralizada de los contratos, por los conceptos, las autorizaciones, las revisiones y los controles de las instancias que hacían parte de este proceso.

A pesar de que por esencia los contratos, entendidos como reguladores de un gran número de relaciones sociales, deberían caracterizarse por la agilidad, la normatividad imperante" fundamentalmente el Decreto 222 de 1983, el exceso de trámites y la abundancia de procedimientos fomentaron toda una estrategia de trámites que fomentaron la corrupción administrativa.

### **3. La contratación de mínima cuantía**

Como una de las excepciones establecidas al principio general de la selección de proponentes a través de los mecanismos licitatorio y concursal, la Ley 80 de 1993 en su artículo 24, numeral 1ero, literal a) establece que:

Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales (...).<sup>3</sup>

Con el Decreto 2150 de 1995, artículo 38, el cual fue a su vez modificado por el artículo 1º del Decreto 62 de 1996, se establecen los rangos dentro de los cuales se puede dar la contratación de mínima cuantía:

*Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1000 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.000.000 e inferior a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior a 250.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 12.000 e inferior a 120.000*

*salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual inferior a 12.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta de 125 salarios legales mensuales.*

#### **4. La contratación por urgencia manifiesta**

Es importante precisar que la Urgencia Manifiesta tiene una aplicación restrictiva, recurriendo a ello solo cuando las condiciones normales de la administración se vean alteradas por circunstancias de fuerza mayor o desastre ajenas a su control, que no permitan cumplir con el proceso regular y por lo tanto, impidan adelantar el proceso licitatorio.

Tal consideración es tenida en cuenta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para la declaratoria de urgencia manifiesta y la celebración de contratos mediando únicamente el termino indispensable para su perfeccionamiento, iniciando de manera inmediata y sin dilaciones la selección de los contratistas, procediendo a su comunicación para que sean suscritos, teniendo presente eso si que “una vez ocurridos los hechos constitutivos de emergencia el funcionario competente debe declarar la urgencia de inmediato, procediendo de inmediato a celebrar el o los contratos necesarios para conjurarla” 4

En este caso y ante el evento de declaratoria de urgencia manifiesta, así como en todos los demás casos de contratación directa, “la selección del contratista no puede ser caprichosa ni a dedo, sino que deberá recaer en aquellos ofrecimientos que resulten ser los más ventajosos para la Entidad y para los fines que persigue, sin tener en consideración factores de afecto o interés particular y en general cualquier clase de motivación subjetiva”. 5

Desde esta consideración la declaratoria de urgencia manifiesta conlleva la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, debidamente justificada y motivada mediante un acto administrativo, conteniendo los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de que trata el artículo 77 del Decreto 2474 de 2008.

Bajo tales restricciones de declaratoria de urgencia manifiesta la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran, sin que ello justifique que con esta causal pueden subsanarse la falta de una correcta y oportuna planeación por parte de la administración, con el argumento de prestar el servicio público respectivo de manera inmediata, toda vez que su inadecuado uso genera la responsabilidad fiscal, penal y disciplinaria de los servidores públicos que así la empleen.

#### **5. Los sobrecostos en la contratación pública**

Los sobrecostos en la contratación pública con el pan de cada día. Solo basta con leer la prensa, escuchar la radio o ver los noticieros de televisión para constatar que falta previsión por parte del Estado en la adjudicación de las obras porque se dejan muchos cabos sueltos que generan sobrecostos. Para ello, es necesaria una verdadera planificación integral que garantice la funcionalidad de los servicios a brindar, y que considere un sano proceso de factibilidad, diseño y construcción, carente de situaciones que no sean realmente justificables e imprevisibles.

Para no ir tan lejos, baste recordar procesos de contratación del viaducto de la Cra 9, en dónde por imprevisión en la negociación de los predios que inciden en la ejecución de la obra generó obras complementarias que no habían sido consideradas inicialmente y que además de generar imprevistos retrasa los trabajos a realizar con los correspondientes sobrecostos.

Y qué decir de las grandes obras de infraestructura del país como la vía al llano, la ruta del sol, la autopista Girardot – Bogotá, el túnel de la línea, los trabajos de la 26 en Bogotá, entre otros han significado sobrecostos hasta del 100%.

Pero si esto sucede con las grandes obras, en los pequeños municipios las imprevisiones son aún mayores. Acueductos sin terminar, centros de salud sin dotación, escuelas en obra negra, vías rurales sin canales de desagüe, maquinaria que no se puede operar porque cuando se hicieron las asignaciones presupuestales para el arreglo de una carretera se olvidó el combustible.

Valdría la pena preguntar, por qué estos imprevistos se generan siempre en las obras públicas? Qué diferencia existe entre quienes diseñan las obras para el sector privado y el sector público?

En el desarrollo de obras de infraestructura pública es indispensable otorgar un manejo inteligente y ético de los fondos estatales, con el fin de proteger ante todo los recursos públicos, por lo que el éxito técnico-financiero en la ejecución de un proyecto, podría ser determinado no por el valor del contrato, sino por la relación porcentual que surge entre el valor inicialmente diseñado e incluido en los planos constructivos y especificaciones técnicas y el finalmente empleado para cumplir con su objetivo.

En la etapa de inversión se procede a diseñar la obra, para lo cual se necesitan estudios preliminares, estudios básicos (topografía, geotecnia, hidrogeología, impacto ambiental, etc.), planos constructivos y especificaciones técnicas, calcular el presupuesto, efectuar el programa preliminar de avance físico-económico de la construcción, decidir el modo en que se ejecutaría el proyecto (por administración, por contrato, compra directa, por interés público) y se edifica de acuerdo con lo planificado. Por lo tanto, es evidente que se está fallando por acción o por omisión en el diseño de las obras. Ahora bien, qué tanta responsabilidad se le debe indilgar a los ingenieros que diseñan estas obras? En qué se está fallando?, porqué tantas imprevisiones?, en qué se debe mejorar? Al respecto, surgen tres aspectos o fundamentos a considerar:

- Planificación de las obras
- Integración de los diseños
- Fiscalización de las obras

Las dos primeras competen directamente al gremio de la ingeniería y la segunda a los entes de control de la administración pública.

### **A. Planificación de las obras**

Un proyecto es un esfuerzo temporal que se ejecuta para obtener un resultado único, pero esa temporalidad es la que exige que el proyecto tenga no solo un inicio sino un final. Lo anterior en

razón a que muchos proyectos se inician en el ímpetu y la emoción del momento, y se olvida planear desde ese mismo momento cómo y cuándo se culmina el proyecto.

Desarrollar un proyecto de construcción exige un plan, sustentado o soportado por un diseño interdisciplinario que involucre diferentes aspectos técnicos que han sido resueltos por arquitectos e ingenieros encargados especialmente de un área en particular dependiendo de su competencia.

Sin embargo, es común encontrar que sus trabajos son tan aislados que finalmente al constructor se le entregan las piezas de un rompecabezas que tiene que empezar a encajar.

Las respuestas a estas inquietudes constituyen el plan estratégico corporativo, formalmente documentado en algunos casos y en otros de manera informal. Cualquiera que sea su aplicación, no se puede perder de vista entonces donde encajan cada uno de los diseños en el proyecto de construcción.

El trabajo interdisciplinario es el que viabiliza entonces una serie de iniciativas para dar cumplimiento al mandato de esta estrategia, y con la cual se van logrando los objetivos estratégicos.

Cuando se proyecta la unificación de estrategias para la integración de los diseños, debe estar claro que el beneficio del mismo ya ha sido justificado.

## **B. Integración de los diseños**

La Iniciativa para la Integración de los procesos en cualquier actividad constructiva es una iniciativa en la cual participan distintas áreas del conocimiento y tiene como objetivo principal el desarrollo de la infraestructura del proyecto en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, que generan las condiciones necesarias para alcanzar un patrón de desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, técnicos, mecánicos necesarios, pero sobre todo de costos de ejecución en el sector público, donde el manejo de los presupuestos es tan cuestionado.

Desde esta perspectiva y con miras a evitar los sobrecostos en la ejecución de proyectos de infraestructura se deben tener en cuenta tres aspectos fundamentales: <sup>6</sup>

- No puede haber medición si no hay lineamiento con la misión empresarial y sus objetivos estratégicos que la sustentan.
- No hay cooperación si no hay claridad respecto a cómo se generan los diseños
- Para lograr los objetivos minimizando los costos de construcción, se requiere la integración del equipo interdisciplinario que interviene en la ejecución de un proyecto, en donde adquieran más importancia los diseños que las funciones.

La aplicación de las últimas tecnologías informáticas, el sector de la construcción aboca cambios trascendentales que hacen necesario que todo proyecto genere un grupo interdisciplinario formado por ingenieros civiles, diseñadores, personal de obra, ayudantes, auxiliares, almacén, etc., como proyecto de inversión, entendido este como un proceso integrado por tres etapas: <sup>7</sup> La primera de las cuales comprende lo que se quiere hacer, cómo se piensa hacer, y se estiman los recursos necesarios para ello y su desembolso en el tiempo; La segunda que corresponde a la ejecución de dichas acciones La tercera en la cual se integran ambos aspectos, es decir a todo el proceso que va desde la idea de proyecto, hasta el punto en el cual hemos realizado todas las acciones previstas y necesarias contempladas en los diseños.

Su importancia radica en que, gracias a este diseño previo, se pueden conocer los aspectos fundamentales y hasta los mínimos detalles de la futura construcción, convirtiéndose en una guía obligada para la realización de la obra constructiva, además de actuar como ente generador de ideas, creador de espacios físicos, planificador de la imagen estética de la edificación, desde el entendido que el ciclo de un proyecto de inversión comienza con la idea del proyecto y termina con el inicio de la vida útil del proyecto.

No está demás señalar que la integración de diseños puede y debe ser concebida a su vez como parte de instrumentos de planificación más comprensivos como puede ser una estrategia de negocios o simplemente como la ejecución de una obra.

Como tal tiene una serie de características o atributos comunes, siendo los más importantes: <sup>8</sup>

- Objetivo: la naturaleza del proyecto debe ser real, sustentable y medible
- Cronograma de actividades: plan de trabajo
- Organización: compuesto por múltiples elementos
- Recursos: técnicos, económicos, humanos
- Estructura organizacional: roles y responsabilidades
- Sistema de Control e Información: un sistema manual o automatizado de actividades e información relacionada con el proyecto

Mientras más grande es la inversión en juego, es mejor que la decisión de ejecución del proyecto sea ampliamente fundamentada y documentada requiriéndose para ello que todo el personal técnico que interviene en su ejecución se encuentre en una etapa más avanzada de formulación y cooperación del recurso humano dispuesto para tal fin.

El propósito radica entonces en la integración de los planes, programas, proyectos y/o sub proyectos de inversión según diversos criterios, con miras a establecer a partir de ello diversos parámetros para la formulación y evaluación de los mismos, así como para facilitar las decisiones vinculadas a la toma de decisiones para su realización, en especial las vinculadas a la delegación de competencias y la participación de los constructores en el mismo.

### **C. Control Fiscal**

Es claro que el control fiscal compete a los organismos de control como la Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, entre otros, para determinar que el

presupuesto asignado haya sido manejado de una forma correcta sin extralimitaciones de los recursos económicos inicialmente programados y reservados para el proyecto.

## **6. Conclusiones**

Existen tres modalidades de contratación pública en Colombia dependiendo del monto y la necesidad de ejecución. La primera, de mínima cuantía, relacionada con la categoría del ente administrativo, la segunda, por licitación pública y la tercera, de urgencia manifiesta aplicables calamidades públicas como la ola invernal.

La integración de los diseños otorga ventajas competitivas al sector público para efectos de contratación de obras al poder establecer con claridad los objetivos del proyecto, definir un programa de coordinación o dirección general de la obra, efectuar el adecuado análisis y diseño de cargos para la contratación de recurso humano para la materialización del proyecto capacitado y entrenado de acuerdo a las necesidades del mismo, la asignación presupuestal, así como efectuar un adecuado programa de auditoría para garantizar la ejecución de la obra de acuerdo a presupuestos, necesidades y tiempos reales.

Propiciar la integración de los equipos de trabajo en la ejecución de un proyecto (multidisciplinarios), contribuye a reducir el tiempo de ejecución de las obras, disminuye los costos de operación y genera una imagen de pulcritud en el manejo de los recursos.

La planeación y el desarrollo de recursos permiten contar con personal calificado, establecer un uso racional de materiales, adecuar instalaciones para su funcionamiento y establecer un plan de flujo de fondos que minimice los costos de operación.

## **7. Bibliografía**

1 LEY 80 DE 1993. Ley de Contratación Pública. Diario Oficial, Bogotá, Colombia

2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. Art. 209. Editorial Legis. Bogotá, Colombia, 2009

3 LEY 80 DE 1993. Artículo 24, numeral 1º, literal a). Diario Oficial, Bogotá, Colombia

4 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Rad. 677. Concepto de marzo 24 de 1995. Consejero Ponente, Dr. Luis Camilo Osorio Isaza.

5 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto de julio 18 de 2002. Consejera Ponente, Dra. Susana Montes Echeverri

6 BARRERA OCHOA, Oscar – gerencia de proyectos inmobiliarios – Bhandar editores 2008, p. 41

7 GUILTINAN, Joseph P.; GORDÓN W., Paul; MADDEN, Thomas J. Pensamiento gerencial de marketing, McGraw Hill Editores, México 2001, p. 17-19

8 MIRANDA MIRANDA, Juan José. Gestión de proyectos –mm editores 2009, p. 12-15

### **8. Sobre el autor**

*Leidy Katherine Quintero Díaz*, es Ingeniera Civil de la Universidad Industrial de Santander, graduada en septiembre de 2008; profesional que cuenta con una experiencia general de 3 años en el sector de infraestructura vial, como coordinadora de calidad, en el departamento del Tolima; en el sector de alcantarillado como residente de interventoría en el departamento de Santander y como ingeniera QA/QC en la mina de ferroníquel CERROMATOSO S.A. en el departamento de Córdoba.