

ANALISIS DEL MECANISMO; SUBASTA INVERSA ELECTRONICA EN  
COLOMBIA, A LA LUZ DE LA PLURALIDAD DE OFERENTES Y LA EFICIENCIA  
DEL PROCESO

MARLENE PALMA GARZON

LIGIA MARLEN SANCHEZ OTALORA

INSTITUCION COLEGIOS UNIVERSITARIOS DE COLOMBIA

COLEGIO JURIDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES

PREGRADO DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

BOGOTA

NOVIEMBRE DE 2014

ANALISIS DEL MECANISMO; SUBASTA INVERSA ELECTRONICA EN  
COLOMBIA, A LA LUZ DE LA PLURALIDAD DE OFERENTES Y LA EFICIENCIA  
DEL PROCESO

MARLENE PALMA GARZON

LIGIA MARLEN SANCHEZ OTALORA

Monografía presentada para optar al título de Abogado

Asesor

Doctora YELINDA RINCON

INSTITUCION COLEGIOS UNIVERSITARIOS DE COLOMBIA

COLEGIO JURIDICO Y DE CIENCIAS POLITICAS

DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

BOGOTA

2014

NOTA DE ACEPTACION

---

---

---

---

---

Firma del Presidente del jurado

---

Firma del Jurado

Bogotá, Diciembre de 2014

*Este trabajo lo dedico en primera instancia a DIOS,  
pues fue, es y seguirá siendo él quien me alienta día a día para no retroceder,  
él es la misma esencia de la verdad, el perdón y la sabiduría;  
a mi amado esposo, a mis hijos que son la razón de mi vida, a mi madre y hermanos.*

*Marlene Palma Garzón*

*Dedico este trabajo a mi esposo Edilberto,  
a mis hijas, Lina, Laura,  
a mi madre Silvia y mis hermanos.  
Gracias por ayudarme a cumplir este sueño.*

*Los amo*

*Ligia Sánchez*

## Agradecimientos

Desde siempre rondaba en mí la idea de materializar uno de los proyectos más significativos en mi vida, ese proyecto que hoy se hace realidad, la terminación de mis estudios profesionales, gracias a DIOS, después de tres años de constante lucha, obstáculos, tristezas y sentimientos encontrados lo he logrado.

Quiero agradecer en primer lugar a DIOS por sus bendiciones y por la fortaleza que cada día me regalo para seguir adelante sin dejarme vencer, a mi esposo Héctor Manuel Cotrino G, a mis hijos Cristhian, Héctor Daniel, Juan Manuel, Hilary y a mi hermana Martha Elena, por su comprensión y apoyo decidido para ayudarme a lograr mi meta.

Quiero agradecer muy especialmente a dos compañeros que siempre estuvieron a mi lado que con su paciencia, sabiduría, amor y comprensión me apoyaron desinteresadamente para no declinar, para ellos pido a Dios bendiciones, éxitos personales y mucha felicidad en sus hogares; a Ligia Marlen Sánchez Otálora y Manuel Guillermo, a Adriana y Héctor José, que buen grupo de trabajo que hicimos, a la Doctora Yelinda por su dedicación y entrega a sus estudiantes en especial a nosotras por dirigir nuestro trabajo, a mi universidad UNICOC.

GRACIAS.

*Marlene Palma Garzon*

Hoy me siento orgullosa de haber culminado esta carrera que llena profundamente mi alma, de haber compartido con mis compañeros de clase con quienes estuvimos en el ambiente académico estos años, de haber perseverado a pesar de flaquear muchas veces y de poder cumplir el sueño de tantos años; ser abogada.

Quiero agradecer especialmente a la Dra. Yelinda Rincón por su apoyo incondicional, su orientación permanente y su vocación docente, a los profesores y directivos de UNICOC que han entregado su conocimiento para lograr que esta meta se cumpla, a mi familia por comprender que estaba en pos de un sueño y soportar mi ausencia.

A mis compañeros Marlene, Guillermo, Hector y Adriana, fuimos un gran grupo, mil gracias por compartir sus experiencias y saber, especialmente a Marlene, encontré un amiga que espero conservar siempre.

*Ligia Marlén Sánchez Otálora*

El trabajo que tengo el honor de presentar, parte de la inquietud académica y laboral de los estudiantes frente a un tema que debería ser objeto de estudio en todas las Universidades y es el de la SUBASTA INVERSA, quizás con la esperanza de lograr no sólo la eficiencia del Estado, sino, la de empezar a construir una cultura de lo público, en donde sea la sociedad la que repudie los grandes casos de corrupción en la contratación estatal.

Además de ser apasionante y actual, su complejidad radica por ser una figura de reciente creación y aplicación en el derecho administrativo, al no encontrar aún desarrollos doctrinarios que permitan enriquecer el concepto y la práctica de este mecanismo en Colombia.

Pese a ello, el presente no es la simple revisión teórica – normativa, de costumbre en otros trabajos investigativos para optar al título profesional, abarca igualmente lo práctico, pues comprende sus alcances en el mundo real concentrando el ejercicio en la Gobernación de Cundinamarca durante los años 2012 y 2013, y de ahí el valioso aporte, pues resalta la necesidad de fortalecer la función pública con ajustes procedimentales y de esta manera generar una cultura de responsabilidad tanto del FUNCIONARIO PÚBLICO, como del CONTRATISTA, en pro de los intereses de la Sociedad.

Es pues un trabajo serio y ejemplificante para nuevas generaciones pues con empeño y dedicación superaron los límites teóricos. Su practicidad radica en la búsqueda de vías de solución al problema planteado tanto a las diferentes entidades del Estado como a la sociedad, escollando los pocos casos de los que hoy se ocupa la jurisprudencia, para lo cual será necesario el seguimiento a las diferentes propuestas estudiadas en el ámbito universitario que permitan hacer frente a los graves casos de la corrupción estatal.

Siendo un estudio juicioso y dedicado, advertimos que constituye el punto de partida para nuevos retos en el derecho administrativo, que en verdad aporten soluciones y no problemas a la CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.

YELINDA RINCON.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	10
2. TEMA Y JUSTIFICACIÓN .....	13
3.1 Objetivos.....	21
3.1.1 General.....	21
3.1.2 Específicos.....	21
4. MARCO TEÓRICO.....	22
4.1 Contrato Administrativo .....	22
4.1.1 Principios y Presupuestos del Contrato Administrativo.....	23
4.1.2 Características del contrato administrativo .....	25
4.1.3 Principios del Contrato Administrativo .....	26
4.2 Subasta Inversa .....	27
4.2.1 Clases de subasta.....	28
5. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL .....	31
5.1 Jurisprudencia .....	38
6. ANALISIS DE LOS PROCESO DE SUBASTA INVERSA ELECTRONICA DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS 2012 – 2013 .....	49
7. CONCLUSIONES: .....	62
8. BIBLIOGRAFÍA.....	66

## LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Matriz de análisis subasta inversa electrónica año 2012 – gobernación de Cundinamarca.	44
Tabla 2. Matriz de análisis subasta inversa electrónica año 2013 – gobernación de Cundinamarca.	45
Tabla 3. Matriz de análisis licitación pública año 2012 – gobernación de Cundinamarca.	46
Tabla 4. Matriz de análisis licitación pública año 2013 – gobernación de Cundinamarca.	47
Tabla 5. Bienes o servicios solicitados por la entidad en subasta inversa año 2012	56
Tabla 6. Bienes o servicios solicitados por la entidad en subasta inversa año 2013	57
Tabla 7. Bienes o servicios solicitados por la entidad en procesos de licitación año 2012	58
Tabla 8. Bienes o servicios solicitados por la entidad en procesos de licitación año 2013	58

## LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Organización Administrativa de Gobernación de Cundinamarca.		41
Figura 2. Número de Procesos Subasta Inversa Electrónica realizados en la gobernación de Cundinamarca.		48
Figura 3. Número de Procesos de licitación realizados en la gobernación de Cundinamarca.		49
Figura 4. Presupuesto oficial, Procesos de Subasta Inversa electrónica años 2012-2013 gobernación de Cundinamarca.		50
Figura 5. Presupuesto oficial, Procesos de Licitación Pública años 2012-2013 gobernación de Cundinamarca.		50
Figura 6. Porcentaje de Subasta Inversa electrónica realizadas años 2012-2013.		52
Figura 7. Margen de mejora de oferta subasta inversa electrónica año 2012		53
Figura 8. Margen de mejora de oferta subasta inversa electrónica año 2013.		53
Figura 9. Porcentaje ahorro licitación pública año 2013.		54
Figura 10. Procesos Convocados, subastas inversas realizadas		58
Figura 11. Procesos Convocados, subastas inversas realizadas		59

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo pretende hacer una revisión del proceso de contratación selección abreviada por subasta inversa electrónica, proceso que en Colombia lleva poco tiempo de implementación pero que cada vez toma más fuerza dado que es más sencillo y ágil que una licitación pública y que aplica para los bienes y servicios que requieren contratar las entidades estatales con características técnicas uniformes y de común utilización.

La figura de los contratos dentro de la administración pública es considerada de interés nacional, puesto que son sometidos al régimen de derecho administrativo propio de los contratos administrativos. Por tanto, los sujetos que actúan en el campo del derecho administrativo son las personas jurídicas estatales las cuales forman parte de la organización general del Estado.

En este sentido, se puede afirmar que la Contratación Estatal se concibe como el mecanismo para proveer y coadyuvar en la adquisición de los bienes y servicios que son requeridos para el desarrollo económico y social de una nación. De ahí que, la administración pública exige una elevada capacidad de análisis de sus funcionarios, con ágil racionalidad en el proceso decisorio, de destreza al momento de plantear objetivos, configurando estrategias y en eficiente habilidad para las relaciones interpersonales, comprometiéndose en la correcta satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos dentro de la sociedad.

Es claro que la construcción de una nueva gestión pública, basada en el servicio a los ciudadanos, implica el desempeño de los servidores públicos con amplia formación para asumir de manera eficaz y eficiente los procesos de contratación estatal. De allí que, el cambio en las estructuras gerenciales que posee la administración pública exige procesos de modernización que estén acordes con las funciones establecidas legalmente para cada

entidad. Por ello, el desafío que tiene el Estado para desarrollar una nueva cultura de la gestión pública, que se base en la modernización de los procesos, la moralidad, la ética, el sentido de servicio y la responsabilidad en el manejo del erario público; reconociendo además, la autonomía, protagonismo y responsabilidad que los servidores deben tener para lograr el desarrollo social.

Uno de los retos más importantes de las administraciones es lograr la efectiva planeación de los procesos contractuales, sin lugar a dudas, lo manuales de contratación de las entidades han contribuido de manera significativa a lograr este propósito.

El presente trabajo se realizara alrededor del proceso de contratación -selección abreviada- por subasta inversa electrónica, en el que compradores y postores son examinados para la comparación y negociación de propuestas. Los avances en cuanto a la subasta electrónica son apoyados por medios electrónicos situación que permite tanto a las entidades como a las proponentes ventajas competitivas y la innovación en la era de información.

En consecuencia, la presente investigación tiene como propósito fundamental realizar un análisis del mecanismo; subasta inversa electrónica en Colombia, Gobernación de Cundinamarca, a la luz de la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso. Asimismo, se debe tomar en cuenta que para la realización del estudio se tomó en consideración una investigación de tipo jurídico descriptiva, porque tiene como objetivo lograr la descripción del tema que se estudia, interpretando (lo que es), puesto que utiliza el método de análisis, y de esta forma el problema jurídico se descompondrá en sus diversos aspectos, permitiendo ofrecer una imagen del funcionamiento de una norma o institución jurídica tal y como es<sup>1</sup>.

De igual forma, el estudio tiene su eje en la investigación jurídico explorativa, debido a que el tema a investigar es poco conocido, pues se trata de dar los primeros conocimientos del problema jurídico, aquí el objetivo del investigador es describir, es decir, preparar el camino para otras investigaciones. Por tanto, constituye el punto de partida y uno de sus

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ, N. Técnicas y metodología de la investigación jurídica. 3ra. Ed. Caracas, Venezuela: Editorial Livrosca, C.A. 2007.

propósitos será establecer preferencia para futuras investigaciones jurídicas<sup>2</sup>.

Dentro de este proceso investigativo se realizará una búsqueda de información de las bases de datos de acceso libre en línea, referentes al tema de investigación, empleando la ecuación de búsqueda [Reverse e-auction] OR [subasta inversa electrónica] AND [COLOMBIA], SECOP, principalmente, también se utilizarán otras palabras claves de búsqueda.

Luego de haber revisado la literatura referente al tema, se procederá a realizar la búsqueda de normas, decretos, artículos y resoluciones que regulan el mecanismo de contratación pública, selección abreviada por subasta inversa electrónica.

Posterior a ello, se realizará una exploración en el sistema electrónico de contratación estatal SECOP, que dé cuenta de los procesos publicados por la Gobernación de Cundinamarca durante los años 2012 y 2013, utilizando la selección abreviada por subasta inversa electrónica cuyo valor de presupuesto oficial sea mayor a 1000 millones.

Se finalizara con un análisis que permita determinar si la selección abreviada por subasta inversa electrónica permite la pluralidad de oferentes y si el proceso es efectivo en el caso del análisis realizado.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*

## **2. TEMA Y JUSTIFICACIÓN**

### **ANALISIS DEL MECANISMO; SUBASTA INVERSA ELECTRONICA EN COLOMBIA, A LA LUZ DE LA PLURALIDAD DE OFERENTES Y LA EFICIENCIA DEL PROCESO**

La presente indagación se justifica en el ámbito social debido al dinamismo y la evolución cada vez más avanzada de la tecnología en telecomunicaciones y la evolución de la información, que impacta todos los ámbitos de la vida cotidiana y laboral, entre ellos la contratación, situación que lleva a las entidades a un cambio urgente con el fin de poder responder a los nuevos retos que debe asumir el Estado a nivel nacional y regional; siendo la subasta inversa uno de los procedimientos dinámicos que permiten aplicar estos adelantos tecnológicos, y haciendo que los proveedores puedan participar sin mayor complejidad, permitiendo de esta forma, que se aplique el principio general de todo procedimiento de contratación pública, como es el principio de la igualdad ante la ley.

De igual forma, posee una importancia desde el punto de vista jurídico, pues pretende analizar el desempeño de una entidad pública (Gobernación de Cundinamarca), en la adquisición de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización, a modo de ser una guía para la comprensión de esta modalidad contractual. Así mismo, las presentes líneas tienen por objeto realizar un análisis de la noción de la subasta inversa electrónica en Colombia y de las posiciones que se han establecido tanto doctrinariamente como jurisprudencialmente que emanan en diversidad de criterios en torno a la definición y sus elementos característicos, que ha llevado a reflexionar sobre la utilización de éste mecanismo en los procesos contractuales de las entidades públicas.

Finalmente, la monografía tiene su importancia académica pues será marco de referencia para futuras investigaciones, tanto para otros estudiantes de programas de derecho, como a

todas aquellas personas que deseen documentarse sobre el tema, pues resulta de particular interés el estudio del orden jurídico de la subasta inversa electrónica.

### **3. PROBLEMA (HIPÓTESIS)**

Toda actividad de la administración pública propende por la satisfacción de los intereses de la colectividad, el cumplimiento de este objetivo lleva a las entidades estatales a requerir de los particulares para la prestación de servicios o la entrega de bienes para el cumplimiento de sus fines. Por lo que, tales prestaciones de los particulares, cuando tienen carácter obligatorio, se encuentran configuradas constitucional y legalmente como deberes públicos, de manera que el Estado puede imponer su cumplimiento en forma coactiva.

Por ello, las organizaciones públicas actualmente tienen un gran reto desarrollar una nueva cultura de la gestión pública, basada en los atributos de la modernización del Estado y la globalización de la economía, con sus consecuencias en la privatización de ciertos servicios públicos y la democratización de los asuntos públicos. Puesto que, la construcción de una nueva gestión pública, al servicio de un nuevo ciudadano, implica un cambio en las estructuras gerenciales y en la mentalidad, más amplia y decidida, que debe cubrir toda la cultura política y la personalidad colectiva de la burocracia al servicio del Estado<sup>3</sup>.

Para los servidores públicos uno de los principales temas objeto de su constante preocupación es el proceso de contratación estatal, puesto que la contratación estatal, se concibe como el principal mecanismo para proveer los bienes y servicios requeridos para el desarrollo económico y social sostenible de una nación. Sin embargo, también es una fuente de constantes escándalos debido a los procesos de corrupción que se han ventilado en los últimos años. Además, la administración pública está comprometida en la configuración de estrategias y en la implementación de las políticas públicas, debido a que

---

<sup>3</sup> BREWER-CARÍAS, A. Aspectos del régimen jurídico de la contratación gubernamental en América Latina. Seminario sobre comparación de los Sistemas Jurídicos de los países del Caribe Británico y los Sistemas de los otros Estados Miembros de la OEA, Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, Barbados. 1983.

su propósito esencial debe centrarse en la correcta satisfacción de las necesidades fundamentales de la sociedad<sup>4</sup>.

Por otro lado, es deber de la administración garantizar en los procesos públicos la planeación, concurrencia de oferentes, la economía la cual implica que la actividad contractual le exige al administrador público el cumplimiento de procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. De esta forma, el legislador ha determinado los procedimientos para contratar y las modalidades de selección del contratista en cuanto a: licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada, contratación directa y mínima cuantía.

En este sentido, el Estado carece de ese poder coactivo, bien porque el sujeto llamado a colaborar es otro ente estatal o porque tratándose de un particular, no existe el deber de soportar las prestaciones pretendidas por la Administración. De ahí que, la colaboración se debe obtener en forma voluntaria y la Administración puede acudir a la figura del contrato, el contrato se convierte así en instrumento para la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas entre dos entes estatales, o entre el Estado y los particulares<sup>5</sup>.

De manera que, uno de los principales pilares de la contratación pública es el principio de pluralidad de oferentes para lograr la eficiencia del proceso, por ello, en Colombia cuando un sólo oferente resultare habilitado para participar en la subasta, la entidad podrá ampliar el plazo para la presentación de los documentos habilitantes y la oferta inicial de precio, por el término que la entidad señale en los pliegos de condiciones, el cual en ningún caso podrá ser mayor de la mitad del inicialmente previsto. Adicional a ello, solo en el caso de que vencido ese plazo no se alcanza la pluralidad de proponentes habilitados, tal como lo establece el numeral 5 del decreto 1510 de 2013, la entidad deberá “Si en el proceso de contratación se presenta un único oferente cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica y está habilitado, la entidad estatal puede adjudicarle el contrato al único oferente si

---

<sup>4</sup> BADELL, Rafael. Régimen jurídico del Contrato Administrativo. Caracas-Venezuela. p. 14. 2001

<sup>5</sup> DROMI, J. Ecuaciones de los contratos públicos. Segunda ed. Ciudad Argentina-Hispania Libros. Argentina. 2008.

el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato, caso en el cual no hay lugar a la subasta inversa".<sup>6</sup>

La Contratación estatal debe responder a los principios de transparencia, economía, planeación, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva; de conformidad con lo establecido en la ley 80 de 1993, en este sentido, los funcionarios de las entidades públicas que participen en las diferentes etapas, precontractual, contractual y postcontractual, tienen el compromiso de proteger la ejecución de los recursos públicos y de responder por sus actuaciones.

El Estado Colombiano a través de su ordenamiento jurídico, reconoce y garantiza los principios generales de la contratación, que expresamente se establecen en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 (transparencia, economía y responsabilidad), remitiéndose para el resto de principios al conjunto del ordenamiento jurídico: singularmente, la Constitución Política de Colombia, el Código Civil y el Código Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Colombia, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, establece que es a través de la licitación pública, donde se admite una convocatoria pública para que se presenten ofertas para contratar con el Estado, por todos aquéllos que están en condición de cumplir los requerimientos de la administración. De manera que, conlleva a la publicidad, igualdad de oportunidades, concurrencia y competencia entre los interesados, de lo cual debe surgir la propuesta más favorable para el interés público.

En cuanto a la selección abreviada la Ley 1150 de 2007 en el artículo 2 establece:

La selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio,

---

<sup>6</sup> DECRETO 1510 DE 2013, Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual<sup>7</sup>.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia. Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos.

A través de éste recorrido, se puede afirmar que el estatuto de la contratación estatal en Colombia, es dinámico, no se reduce sólo a la aplicación de normas de procedimiento de selección del contratista y a la documentación técnica que en dicho estatuto se consagran; sino que también nos indica que han de tenerse presente los principios rectores que deben guiar los procesos contractuales. La aplicación de los principios en materia contractual, deben hacer parte de cada uno de los procesos que realizan las entidades para satisfacer sus necesidades; alineadas de manera perfecta con los principios generales del derecho, de la constitución o de una ley, lo cual han de ser apreciados en todas las etapas de la contratación estatal, y no sólo al momento de la selección del contratista<sup>8</sup>.

Por tal motivo, la licitación o subasta se considera como una venta organizada de un producto basado en la competencia directa, y generalmente pública, es decir, a aquel comprador (postor) que pague la mayor cantidad de dinero o de bienes a cambio del

---

<sup>7</sup> LEY 1150 de 2007. Diario Oficial No. 46.691, de julio 16 de 2007.

<sup>8</sup> MATAALLANA Camacho, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Editorial Universidad externado de Colombia, 2º Edición, Bogotá DC. 2009.

producto<sup>9</sup>. En la subasta inversa utilizada por las entidades estatales, la entidad que desea adquirir el bien o servicio, convoca para que múltiples empresas o personas que pueden proveerlo, participen en una puja en la cual se hace acreedor del contrato, el proponente que ofrezca el menor valor, en un periodo de tiempo determinado por la entidad en los documentos, estudios previos y pliego que soportan la subasta.

Aunque en Colombia las subastas inversas electrónicas son relativamente recientes, son simplemente una nueva aplicación a la forma habitual de subastas, con los cambios que el mercado obliga a realizar para lograr un positivo desarrollo del sistema de pujas electrónicas.

La aplicación del procedimiento de la subasta inversa electrónica ha llevado a generar procesos dinámicos entre los oferentes que tienen absolutamente claro que gana quien oferte el menor precio, sin sacrificar la calidad de los productos que se pretenden adquirir.

El ordenamiento jurídico colombiano refiere a la utilización de medios telemáticos en las compras públicas, hay que destacar que en Colombia se cuenta hoy con una destacada práctica electrónica en la contratación pública impulsada por el Estado. En este caso, la Agenda de Conectividad impulsó en el año 2004 la difusión por Internet de procedimientos de licitación, a través del Decreto 2434 de 2006, que establece, como gran novedad la obligatoriedad para las administraciones de proceder a la publicación por internet de los procedimientos de contratación.

De igual forma, en el año 2008 el procedimiento de subasta inversa fue reglamentada por el Decreto 066, el cual establecía el procedimiento para la adquisición de bienes y servicios a través de la selección abreviada por subasta inversa, posteriormente el Decreto 2474 de 2008, derogó el Decreto 066 de 2008 reglamentando nuevamente el procedimiento, decretando en su articulado lo referente al procedimiento de subasta inversa generando una

---

<sup>9</sup> GIRALDO, María Elena y GONZÁLEZ Cerón .Diccionario Jurídico. Editorial Jurídica de Colombia, 10 de agosto de 1994.

serie de suspensiones, por considerar a criterio del Honorable Consejo de Estado, que eran violatorios de los derechos de los contratistas.

Efectivamente, para la difusión por internet de procedimientos de licitación el Estado a través del sistema electrónico de contratación colombiano actualmente usa el Código de las Naciones Unidas Productos y Servicios Estándar (UNSPSC), mediante el Portal Único de Contratación tomó como base la Codificación Estandarizada Internacional de Bienes y Servicios para el Comercio Electrónico, que permite una clasificación estandarizada necesaria para racionalizar la contratación pública y el comercio privado y hacer posibles las operaciones comerciales electrónicas. Adicionalmente, facilita la compatibilidad de catálogos, web sites, órdenes de compra, facturas, inventarios y otras operaciones de la cadena contractual (compradores, vendedores, distribuidores, almacenistas, usuarios, entre otros).

Sin embargo, a pesar de las bondades que pueda presentar el procedimiento de selección por subasta inversa electrónica, como el ahorro en tiempo, costos y procedimientos, no se escapan de tener una serie de inconvenientes, de los cuales se resalta la excesiva concentración en el precio, la carencia de personal especializado en las entidades para elaboración de fichas técnicas situación que puede repercutir en la calidad de los bienes y servicios requeridos y ofertados, sin embargo, su fácil funcionamiento puede dar lugar a una utilización excesiva y su empleo en situaciones inadecuadas. Por lo que, la subasta inversa electrónica es un proceso vulnerable al comportamiento de pacto de los concursantes.

De igual forma, en el contexto de una subasta electrónica puede ser mayor el riesgo de que los concursantes tengan acceso a la información comercialmente sensible de los competidores. En cierto sentido, puede tener consecuencias tales como la desconfianza, pues la entidad adjudicadora puede tener que hacer frente a costos de oportunidad debido al empleo de la subasta interna electrónica y a precios más elevados que los que se habrían obtenido si se hubieran utilizado otros métodos de contratación pública.

Es oportuno, ahora determinar la importancia de la subasta inversa tal y como está concebida. Se busca en esencia, la adquisición de un bien o servicio que esta previamente estudiado y plasmado en la ficha técnica de producto (que describe de manera específica las condiciones, características, requisitos de los productos y servicios a adquirir). Después de un proceso de verificación de requisitos jurídicos, financieros y técnicos se procede a realizar el evento de subasta en la cual prima el menor valor. La calidad de los bienes o servicios que se pretenden contratar o adquirir, es observada minuciosamente en el proceso de selección previa a la realización de la puja, lo que hace que la administración pública, adquiera bienes, que además de cumplir con los parámetros por ella requeridos a través de los pliegos de condiciones, ofertan un menor precio, por lo que es de cumplimiento obligatorio de parte de las instituciones que adquieren bienes y servicios normalizados a través de este y otros procedimientos previstos en las leyes de colombianas.

Asimismo, los bienes y servicios normalizados se adquieren, en su orden, por procedimientos de Catálogo Electrónico y de Subasta Inversa; y solo en el caso de que no se puedan aplicar dichos procedimientos o que éstos hayan sido declarados desiertos se optarán por los demás procedimientos de contratación previstos en las Leyes de Colombia. La subasta inversa electrónica cada vez se está utilizando con más frecuencia, lo que lleva a la reflexión que el problema no es el sistema o la modalidad que se utilice, sino de cómo este se maneja, puesto que el problema no será del marco regulatorio que posea Colombia, sino de cómo las entidades estatales lo apliquen.

Por tal razón, en la presente investigación se pretende realizar un análisis de la efectividad del mecanismo; subasta inversa electrónica en Colombia, Gobernación de Cundinamarca de los años 2012 y 2013 a la luz de la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso, destacando cuáles son los márgenes de preferencia, las ventajas y desventajas de efectuar la contratación mediante la subasta inversa electrónica.

De lo anteriormente expuesto, surge la siguiente interrogante: ¿realmente el mecanismo de subasta inversa electrónica si promueve la concurrencia de oferentes y hace que el proceso sea eficiente?

Lo anterior se realiza con una valoración de las subastas electrónicas realizadas por la Gobernación de Cundinamarca de los años 2012 y 2013, en contraste con la licitación pública, analizando el objeto de la contratación pública con procedimiento de selección abreviada por subasta inversa electrónica, el porcentaje y valor de ahorro, la efectividad de la subasta inversa, las ventajas y desventajas de la utilización de este procedimiento.

### **3.1 Objetivos**

#### *3.1.1 General*

Realizar un análisis del mecanismo; subasta inversa electrónica en Colombia, de la Gobernación de Cundinamarca, la luz de la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso.

#### *3.1.2 Específicos*

- Caracterizar los procedimientos con los cuales se lleva a cabo la subasta inversa electrónica en Colombia.
- Determinar las normas, leyes, decretos y resoluciones que regulen dicho procedimiento en Colombia.
- Analizar la efectividad del mecanismo; subasta inversa electrónica en Colombia, de la Gobernación de Cundinamarca de los años 2012 y 2013 cuyo presupuesto oficial sea mayor a MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.000.000.000), a la luz de la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso.

## 4. MARCO TEÓRICO

### 4.1 Contrato Administrativo

Se puede afirmar que la función administrativa es una actuación jurídico–formal que tiene como finalidad el ejercicio del poder como medio de la comunidad para alcanzar sus fines. Por ello, la actividad estatal tiene por objeto gestionar y servir en función del interés público para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales mediante actos administrativos y contratos administrativos<sup>10</sup>.

De manera que, la contratación administrativa está orientada a la certeza jurídica, tanto como para obtener el cumplimiento del contrato administrativo como para recibir el pago. Por tanto, el contrato se define como un acuerdo de voluntades, por lo que el Estado hace uso de su personalidad jurídica, y obtiene la capacidad legal para poder contraer derechos y obligaciones<sup>11</sup>.

De igual forma, se puede inferir que el contrato es una declaración de voluntad del Estado, a través de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas, con el compromiso de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien, que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas en las leyes de orden público y sometidos en caso de conflicto o incumplimiento a la jurisdicción privativa de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, el contrato administrativo se establece como una obligación bilateral, convenida, en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación a la otra, sin que ello implique una merma de los derechos económicos que la otra pueda hacer valer. Por tanto, el contrato público es celebrado entre la administración, por una parte, y un particular o empresa, por la otra, para realizar una obra pública, explotar un

---

<sup>10</sup> DROMI, J. *Ibíd.*

<sup>11</sup> ESCOLA, H. *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Vol. I, Buenos Aires, Depalma.1977.

servicio público u obtener la concesión de alguna fuente de riqueza dependiente de la entidad de derecho público<sup>12</sup> (Cabanellas, 2001).

Por otro lado, el contrato administrativo crea derechos y obligaciones para el Estado, puesto que es un contrato de derecho público, es el que la administración celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, teniendo por objeto una prestación de utilidad pública. Asimismo, el contrato administrativo es un acuerdo de voluntades celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas<sup>13</sup>.

En síntesis, se puede afirmar que la ejecución del contrato administrativo afecta la satisfacción de una necesidad colectiva, por lo que la administración pública puede conferir al contratista derechos y obligaciones respecto de terceros. Por otra parte, puede sujetarlos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado que coloca al contratista en una situación de subordinación jurídica frente a la administración pública.

#### **4.1.1 Principios y Presupuestos del Contrato Administrativo**

El contrato administrativo cumple con ciertos principios y presupuestos, para que éste se convierta en un instrumento jurídico idóneo para reglar determinados intereses. A continuación se expone lo siguiente:

1. *Continuidad.* Exigencia al contratista de la no suspensión del servicio por ningún motivo, con el propósito de satisfacción del interés público en la relación de

---

<sup>12</sup> CABANELLAS, G. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV. Heliost. Buenos Aires – Argentina. 2001.

<sup>13</sup> MARIENHOFF, M. Tratado de Derecho Administrativo, 3ª edición. Tomo III-A, Buenos Aires, Abeledo-Perrot. 1983.

subordinación jurídica del contratista particular y en la técnica de colaboración del administrado para con la administración pública.

2. *Mutabilidad*. Modificar unilateralmente los términos del contrato, siempre que no se infrinja los límites reglados o discreciones del *ius variandi*.
3. *Dirección y Control*. Adecuado cumplimiento de las prestaciones.
4. *Flexibilidad Contractual*. El contrato puede ser modificado bajo los límites señalados.
5. *Los contratos administrativos*: Deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe, donde se honre la confianza y seguridad en los negocios.

En lo que respecta al presupuesto del contrato administrativo se establece lo siguiente:

*Sujetos*: El sujeto que comparezca como órgano administrativo, debe revestir de la aptitud legal para contratar, además, que debe desenvolverse en el ámbito de su competencia.

*Causa*: Consiste en el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que se traducen en una necesidad pública, colectiva, a satisfacer y responde al por qué de la acción de contratar por parte de la administración pública.

*Procedimiento de selección del proveedor o cocontratante*: Procedimiento para individualizar al sujeto, con quien la administración va a contratar.

*Consentimiento*: Elemento de la administración pública debe ser expreso, reduciendo a contratar o no contratar, pero no al contenido del contrato.

*Objeto*: Conjunto de prestaciones a cargo de ambas partes, el cual debe ser lícito, posible, cierto y determinado<sup>14</sup>.

De manera que, el particular que contrata con la administración pública no es un contratista, propiamente dicho, es un colaborador de la administración, en materia de servicios públicos, obras y suministros. Por lo que, el servicio público que va comprendido en la noción de funciones esenciales y específicas del Estado no es idóneo para caracterizar como administrativo un contrato; puesto que el servicio público solo podrá caracterizar como administrativo un contrato cuando la actividad integre las funciones esenciales o específicas del Estado y los fines públicos propios de éste.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

#### 4.1.2 Características del contrato administrativo

Las características que rigen al contrato administrativo son las siguientes:

- *Juridicidad*: El contrato es un acto jurídico, puesto que la administración pública no sólo se fundamenta en ley, sino que se encuadra en los principios generales del derecho y en las instituciones propias del derecho administrativo.
- *Cláusulas exorbitantes*: Conjunto de disposiciones por las cuales la parte concedente goza de facultades o prerrogativas que le garantizan la preferencia en el contrato.
- *Preferencia del Estado*: Poder público del cual está investida la administración pública, que impone todas sus condiciones y requerimientos, obligando coactivamente el cumplimiento del contrato.
- *Principios especiales*: El derecho público prevalece sobre el derecho privado, por lo que las cláusulas contractuales administrativas deben inspirarse en tal principio.
- *Jurisdicción especial*: Los conflictos por el cumplimiento o interpretación de los contratos administrativos, son sometidos a una jurisdicción especial privativa que controle la legalidad y juridicidad de la administración pública.
- *Interés público*: Su prioridad es la satisfacción del interés público, provocando que la administración pública tome en consideración ciertas prerrogativas en cuanto a la interpretación, ejecución y extinción del contrato.
- *Bilateralidad*: Esta característica confirma que una de las partes siempre será un órgano de la administración pública y la otra será una persona individual o jurídica.
- *Intuito personae*: Contrato celebrado entre personas definidas por las características del bien o servicio a proveer.
- *Restricción del contratante para cesionar*: La administración pública prohíbe ceder el contrato a una tercera persona individual o jurídica, la ejecución de la obra o la prestación del servicio.
- *Efecto respecto de terceros*: Puede surtir sus efectos frente a terceros.
- *Formal*: La administración pública para celebrar contratos debe llevar a cabo previamente un procedimiento de compra directa, contrato abierto, cotización o licitación. Posteriormente procede la suscripción del contrato.

- *Aprobación legislativa:* Cuando la norma legal que establece ciertos contratos deben pasar a consideración del órgano rector para su aprobación.
- *Limitación de la libertad contractual de las partes:* Cuando las partes deben constreñirse a acatar todas las disposiciones legales que se hayan pactado.
- *Mutabilidad del contrato:* Permite que la administración pública tenga flexibilidad en sus relaciones contractuales.

#### **4.1.3 Principios del Contrato Administrativo**

Los principios que rigen al contrato administrativo son los que se describen a continuación:

- *Legalidad:* En la administración pública la actuación habrá de fundarse y motivarse en el derecho vigente; por lo que el contrato queda sujeto a un régimen jurídico determinado.
- *Moralidad:* Las partes actuarán conforme a acciones que son consideradas buenas, puesto que la buena fe debe regir en el comportamiento humano al momento de la negociación y celebración del contrato administrativo.
- *Libre competencia:* Buenas prácticas comerciales y en especial a la prohibición de monopolio, objetando la imparcialidad, pluralidad y participación de postores en los procesos de cotización y licitación.
- *Continuidad:* La ejecución de los contratos administrativos no deben suspenderse ni tampoco retrasarse.
- *Imparcialidad:* La administración pública debe dar una igualdad a todos, a su vez, un tratamiento basado en criterios técnicos que se demanden.
- *Transparencia:* Todos los actos no deben ser dudosos, lo cual deben garantizar la publicidad de sus actuaciones, tanto para las partes contratantes como para la ciudadanía en general.
- *Eficiencia:* Se basa en la eficiencia para la administración pública, puesto que todos los bienes y servicios que pretende la administración pública deben satisfacer su demanda

atendiendo los requisitos de precio, plazo de ejecución y usando las mejores condiciones para su uso final.

- *Economía*: Siempre se debe regir por los principios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos en todas las etapas del proceso.
- *Vigencia tecnológica*: La obtención de bienes y servicios deben contar con tecnología nueva y que la misma haya sido probada.
- *Trato justo e igualitario*: La administración pública debe procesar las ofertas con el más amplio criterio de calificación para garantizar la bondad del bien o del servicio.

## 4.2 Subasta Inversa

Para definir la subasta inversa electrónica, se requiere definir a cada uno de los componentes que la integran; puesto que la subasta como tal es un mecanismo diseñado para la venta o asignación de bienes y servicios, el cual se emplea cuando el vendedor no conoce con certeza el valor real en el mercado del bien o servicio<sup>15</sup>. De manera que, la subasta está definida como una institución del mercado que tiene un conjunto de reglas con las cuales se determina la asignación de los recursos y de los precios de acuerdo con las pujas de los participantes.

Por tanto, las subastas como método de venta sólo se dan en sociedades avanzadas que cumplan al menos dos condiciones necesarias para su existencia: a) una adecuada concentración de población que proporcione un adecuado número de compradores y vendedores; y b) la existencia de una moneda, de modo que las pujas realizadas puedan ser valoradas rápidamente<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> ORELLANA, W., FERNÁNDEZ, B. y FERNÁNDEZ. Subasta electrónica interactiva y subasta a sobre cerrado: un análisis comparativo de los resultados en Bolivia, (Monetaria) Jul- sept. 299-345p. 2006.

<sup>16</sup> SHUBIK, M. "On Auctions, Bidding, and Contracting". In R. Engelbrecht-Wigganns, M. Shubik, & J. Stark (Eds.), Auctions, Bidding, and Contracting: Uses and Theory, New York University Press, New York (pp. 3-31), 1983.

De esta manera, antes del siglo XVII existieron pocos ejemplos regulares de ventas por subastas. En cualquier caso, los ejemplos conocidos, se remontan principalmente a la antigüedad, y ya en la época de la Roma antigua alcanzaron una cierta difusión<sup>17</sup>. Asimismo, existen otros ejemplos como las subastas de las doncellas en donde las de mayor grado de belleza eran quienes costaban una mayor dote, y las de menor atractivo físico las que menor dote costaban, tal como el caso en la antigua Grecia en donde se subastaban las concesiones de las minas.

De igual forma, Shubik indica que en donde alcanzó mayor auge la subasta fue con los romanos y la subasta ascendente. Por ello, existen varios tipos de subastas en donde varía el número de compradores, de vendedores, y las vías por donde se realiza la compra<sup>18</sup>.

#### **4.2.1 Clases de subasta**

De acuerdo con Vickrey existen principalmente 4 clases definidas de subasta<sup>19</sup>:

##### *4.2.1.1 Subasta ascendente*

En este tipo de subasta el precio va incrementando sucesivamente hasta que queda un único comprador, quien adjudica el precio final, los postores van aumentando el precio mediante sus pujas, con la condición de que superar la puja más alta en vigor. También, se caracteriza porque los posibles compradores siempre conocen el nivel actual de la puja máxima, pues en este tipo de subasta se emplean bienes como antigüedades, obras de arte y entre otros.

##### *4.2.1.2 La subasta descendente*

---

<sup>17</sup> BERGSTROM, T. C., & MILLER, J. H. Experimentos con los principios económicos. Manual del profesor, pp. 1-186. 2000.

<sup>18</sup> SHUBIK, M. Ibid. p. 4.

<sup>19</sup> VICKREY, W. Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders, Journal of Finance, 16(1), pp. 8-37. 1961

Es un mecanismo inverso a la subasta ascendente, donde el subastador, inicia con un precio muy alto, el cual va disminuyendo hasta que algún comprador lo acepta, se empleó frecuentemente en la venta de flores en Holanda, especialmente los tulipanes, o con el tabaco en Canadá o el pescado recién capturado en España, Londres e Israel.

#### *4.2.1.3 Subasta con sobre cerrado al primer precio*

En este tipo de subasta los potenciales compradores presentan las pujas en sobre cerrado, el bien se adjudica al mejor postor y el precio coincide con la mejor puja, pero nunca conocen cuales son las pujas de los demás y cada comprador sólo puede presentar una única puja, es decir, no existen rondas adicionales de mejora. Por lo que, es empleado frecuentemente en la venta de bienes, como derechos de exploración o explotación de minerales, o en algunas ventas de empresas.

#### *4.2.1.4 Subasta con sobre cerrado al segundo precio*

En esta el precio a pagar no es igual a la puja del ganador sino que se igualaría a la segunda puja más alta presentada, así, pues, el precio es independiente, de la puja presentada por el ganador, y el comprador sabe que si gana, esto no influirá en el precio y, por tanto, desde su punto de vista, la única función que cumpliría su puja sería la de seleccionar al ganador.

#### *4.2.1.5 La Subasta Inversa*

La subasta inversa es un proceso precontractual empleado por entidades públicas y privadas para adquirir bienes o servicios, en donde prima la obtención al menor costo como en el caso de la subasta descendente y en este tipo de subasta se destacan dos características de esta modalidad de contratación una de ellas es que las características de los bienes están implícitas en las fichas técnicas, y la segunda es que la selección del proveedor se realiza sobre la base del monto ofertado, así de esta manera se puede realizar de manera presencial

con todos los postores, la cual es conocida como subasta inversa pública o de manera virtual a través de internet, llamada subasta inversa electrónica<sup>20</sup>

Se denomina subasta inversa porque en el procedimiento obtiene mayor posición quien oferte el menor precio, este mecanismo se realiza generalmente en 4 fases, la convocatoria y el registro de participantes, registro y presentación de propuestas, la apertura de propuestas y periodo de lances, y el otorgamiento de buena pro para el caso público<sup>21</sup>.

#### *4.2.1.6 La subasta inversa electrónica*

Es un proceso dinámico de negociación de precios en tiempo real a través de internet entre proveedores que han sido habilitados por el comprador. Por otro lado, es una herramienta bastante interesante alcanzó a generar 746 mil millones dólares, la cual emplea frecuentemente las empresas con el fin de abastecerse estratégicamente, principalmente con el fin de reducir el precio de los productos y servicios puesto<sup>22</sup>.

Asimismo, algunas empresas la emplean como un instrumento para la formación de precios, es decir, para asegurar que sus precios actuales sean competitivos en el mercado, mientras que otras utilizan subastas invertidas electrónicas para entender la dinámica del mercado de alimentación y el comportamiento de proveedores en un entorno competitivo.

En todos estos casos, los proveedores deben ser claros acerca de sus expectativas en el proceso desde el principio, por lo que en su forma básica es un proceso de negociación dinámica en tiempo real en línea entre una organización de compra y un grupo de proveedores precalificados. De igual forma, los proveedores están compitiendo entre sí para ganar contratos de suministro de bienes y / o servicios con especificaciones claramente

---

<sup>20</sup> BOSSANO, L. La subasta inversa un mecanismo de contratación pública, eficiente y transparente. En Revista de la facultad de derecho, 66.pp. 277-285. 2011.

<sup>21</sup> SOLANO Sierra, Jairo Enrique. Contratación Administrativa, Modalidades de selección del Contratista. Cuarta Edición, Editorial Doctrina y Ley Ltda. – 2010.

<sup>22</sup> BEIL, D, y WEIN, L. *An Inverse-Optimization-Based Auction Mechanism to Support a Multiattribute RFQ Process*.2003.

definidas para el diseño, la calidad, la cantidad, la entrega, y los términos y condiciones relacionadas.

Es claro que si los proveedores compiten realizando pujas consecutivas unos contra otros a través de Internet utilizando el software especializado, presentan ofertas sucesivamente a menor precio durante un período de tiempo programado, por lo general dura alrededor de una hora. Sin embargo, se puede extender cuando los postores siguen activos, al final del período del tiempo inicial<sup>23</sup>.

La subasta inversa electrónica es una herramienta para facilitar la negociación en línea en el proceso de abastecimiento al tiempo que presenta una alternativa viable a la negociación con los proveedores. Por tanto, es una técnica probada para descubrir la mejor oferta comercial que el mercado de suministro tiene para ofrecer, esta herramienta es más exitosa cuando se combina con un análisis riguroso de investigación, una estrategia de compras sólida, solicitudes claramente definidas como documentos de licitación, y una oferta competitiva del mercado<sup>24</sup>.

## 5. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

### **Ley 80 de 1993**

En el ordenamiento jurídico colombiano se reconocen y garantizan los principios generales de la contratación, que expresamente establece el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 (transparencia, economía y responsabilidad), remitiéndose para el resto de principios al conjunto del ordenamiento jurídico: singularmente la Constitución Política de Colombia, el Código Civil y el Código Contencioso Administrativo.

---

<sup>23</sup> BENAVIDES, José Luis. *El contrato Estatal*. Segunda Edición, Editorial Universidad Externado de Colombia. 2008.

<sup>24</sup> SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando. *La Contratación Estatal*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2010.

Es por ello que, entre otras obligaciones, está cumplir con los fines esenciales del Estado y, por lo tanto, debe considerar lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, que trata de los fines esenciales de la contratación estatal“... Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. De igual forma, las entidades que integran la administración pública, mediante la contratación no buscan otra cosa que la adquisición de bienes y servicios orientados a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz.

Por tanto, el proceso de formación de la voluntad de la administración en la contratación pública es regulado, puesto que se descompone en varias fases o etapas más o menos numerosas que involucran actos administrativos, hechos, simples actos, la decisión de contratar, la selección del contratante y el perfeccionamiento del contrato<sup>25</sup>.

### **Decreto 1510 de 2013**

En cuanto al sistema de compras y contratación pública establece en su artículo 1 que las Entidades Estatales deben procurar el logro de los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente. Por su parte, la licitación pública mediante la presentación de la oferta de manera dinámica mediante subasta inversa en los procesos de licitación pública, puesto que las Entidades Estatales pueden utilizar el mecanismo de subasta inversa para la conformación dinámica de las ofertas en la licitación. En este caso, la Entidad Estatal debe señalar en los pliegos de condiciones las variables técnicas y económicas sobre las cuales los oferentes pueden realizar la puja (Art. 38).

De igual forma, la Entidad Estatal dentro del plazo previsto en los pliegos de condiciones debe verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes y de las condiciones

---

<sup>25</sup> LEY 80 de 1993. Diario Oficial No. 41.094, del 28 de octubre de 1993.

adicionales si hay lugar a ello para determinar los oferentes que pueden continuar en el proceso de selección. Por ello, la subasta inversa para la conformación dinámica de la oferta debe realizarse con los oferentes habilitados, en la fecha y hora previstas en los pliegos de condiciones. Adicionalmente, en la subasta, los oferentes deben presentar su oferta inicial con las variables dinámicas, de conformidad con los pliegos de condiciones, la cual puede ser mejorada con los lances hasta la conformación de la oferta definitiva.

En cuanto al proceso el artículo 41 del Decreto 1510 de 2013 plantea las siguientes reglas aplicables a la subasta inversa:

- 1. Los pliegos de condiciones deben indicar: a) la fecha y hora de inicio de la subasta; b) la periodicidad de los lances; y c) el margen mínimo para mejorar la oferta durante la subasta inversa.*
- 2. La oferta debe contener dos partes, la primera en la cual el interesado acredite su capacidad de participar en el proceso de contratación y acredite el cumplimiento de la Ficha Técnica; y la segunda parte debe contener el precio inicial propuesto por el oferente.*
- 3. La entidad estatal debe publicar un informe de habilitación de los oferentes, en el cual debe indicar si los bienes o servicios ofrecidos por el interesado cumplen con la ficha técnica y si el oferente se encuentra habilitado.*
- 4. Hay subasta inversa siempre que haya como mínimo dos oferentes habilitados cuyos bienes o servicios cumplen con la Ficha Técnica.*
- 5. Si en el proceso de contratación se presenta un único oferente cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica y está habilitado, la entidad estatal puede adjudicarle el contrato al único oferente si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato, caso en el cual no hay lugar a la subasta inversa.*
- 6. La subasta debe iniciar con el precio más bajo indicado por los oferentes y en consecuencia, solamente serán válidos los lances efectuados durante la subasta inversa en los cuales la oferta sea mejorada en por lo menos el margen mínimo establecido.*
- 7. Si los oferentes no presentan lances durante la subasta, la entidad estatal debe adjudicar el contrato al oferente que haya presentado el precio inicial más bajo.*
- 8. Al terminar la presentación de cada lance, la entidad estatal debe informar el valor del lance más bajo.*
- 9. Si al terminar la subasta inversa hay empate, la entidad estatal debe seleccionar al oferente que presentó el menor precio inicial. En caso de persistir el empate la entidad estatal debe aplicar las reglas del numeral 1 al 5 del artículo 33 del presente decreto (<sup>26</sup>*

---

<sup>26</sup> DECRETO 1510 de 2013. Diario Oficial No. 48.854, de julio 17 de 2013

Con el fin de salvaguardar la confidencialidad del proceso en el Artículo 42 se plantea la responsabilidad de la entidad estatal para estructurar la subasta inversa de manera que antes de la adjudicación, los participantes en la subasta no identifiquen las ofertas y los lances con el oferente que los presenta.

En cuanto a la Terminación de la subasta y su adjudicación, en el artículo 43 se establece que “la subasta termina cuando los oferentes no hagan lances adicionales durante un período para la presentación de lances. La entidad estatal debe adjudicar el contrato al oferente que haya presentado el lance más bajo. En el acto de adjudicación, la entidad estatal indicará el nombre de los oferentes y el precio del último lance presentado por cada uno de ellos”.<sup>27</sup>

Para el caso de las fallas técnicas que impidan el lance a los oferentes, durante la subasta inversa electrónica, en el artículo 45 se aclara que, la subasta debe ser suspendida y cuando la falla técnica haya sido superada la entidad estatal debe reiniciar la subasta.

También establece que si las fallas se presentan causas imputables al oferente o a su proveedor de soluciones de tecnología de la información y telecomunicaciones, la subasta continuará y la entidad estatal entiende que el proveedor que pierde su conexión ha desistido de participar en la misma.

### **Decreto 734 de 2012**

El Decreto 734 de 2012, (derogado por el Decreto 1510 de 2013), definía la Subasta Inversa como una puja dinámica, efectuada presencial o electrónicamente, mediante la reducción sucesiva de precios durante un tiempo determinado. De igual forma, se infiere que la Subasta Inversa, es una modalidad de selección por la cual una entidad realiza la adquisición de bienes y la contratación de servicios comunes a través de una oferta pública, evaluando el precio, puesto que todos los bienes que se propongan tienen idéntica característica técnica al tratarse de bienes comunes<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> DECRETO 1510 de 2013. Diario Oficial No. 48.854, de julio 17 de 2013.

<sup>28</sup> DECRETO 734 de 2012. Diario Oficial No. 48.400, de abril 13 de 2012.

## **Ley 527 de 1999**

Las transacciones electrónicas y de firmas electrónicas, destaca la Ley 527 de 1999, conocida también como Ley de Comercio Electrónico, la cual incorpora diversas disposiciones de las Leyes Modelo de Comercio Electrónico y de Firma Electrónica de UNCITRAL. Por ello, la normativa de Colombia reconoce en distintos ordenamientos el uso de mensajes de datos y de medios electrónicos, especialmente de las firmas electrónicas y los certificados digitales emitidos por prestadores de servicios de certificación gubernamentales y/o privados, los cuales gozan de plena validez jurídica<sup>29</sup>.

Puesto que, el ordenamiento autoriza el uso de mensajes de datos en el ámbito de las operaciones de comercio electrónico y contempla, entre otros aspectos, los relativos a la autenticidad, integridad, originalidad y conservación de documentos electrónicos. Además, reconoce el uso y valor probatorio de las firmas digitales amparadas por certificados emitidos por las entidades de certificación.

De igual forma, la Ley 527 establece que en toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a la información suministrada en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho de constar en ese formato o en razón de no haber sido presentada en su forma original. De esta forma, el valor probatorio de los mensajes de datos se determina de conformidad con las disposiciones conducentes del Código de Procedimiento Civil.

## **Decreto 1747 de 2000**

El Decreto 1747 de 2000 se reglamenta parcialmente la Ley 527 de 1999 en lo relacionado con las entidades de certificación, los certificados y las firmas digitales, se distingue entre las entidades de certificación cerradas y las abiertas, las primeras limitan sus servicios al intercambio de mensajes entre dicha entidad y el suscriptor, sin recibir remuneración

---

<sup>29</sup> LEY 527 de 1999. Diario Oficial No. 43.673, de 21 de agosto de 1999.

alguna por sus servicios, mientras que las segundas prestan sus servicios sin limitarse al intercambio de mensajes entre éstas y el suscriptor y reciben una remuneración por estos servicios. De este modo, se faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio para autorizar su operación y determinar las condiciones que deben cumplir para prestar sus servicios<sup>30</sup>.

### **Ley 962 de 2005**

En el ámbito administrativo, la Ley 962 de 2005 dicta disposiciones sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, se establecen diversas medidas para facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública. En este punto, la Ley incorpora diversos principios rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites para evitar exigencias injustificadas a los administrados, entre los que destaca el fortalecimiento tecnológico para articular la actuación de la Administración Pública y disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados<sup>31</sup>.

Por otra parte, desde este punto de vista se incentiva el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual se faculta al Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, para orientar el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública. Puesto que, la facturación electrónica es uno de los servicios que encuentran su fundamento en esta ley.

### **Ley 588 de 2000**

La Ley 588 reglamenta el ejercicio de la actividad notarial, faculta a las notarías y consulados, previa gestión ante la Superintendencia de Industria y Comercio, para actuar como entidades de certificación, de conformidad con la Ley 527 de 1999. En conciencia, se

---

<sup>30</sup> DECRETO 1747 de 2000. Diario Oficial No. 44.160, de 4 de septiembre de 2000.

<sup>31</sup> LEY 962 de 2005. Diario Oficial No. 45.963, de julio 8 de 2005.

les permite transmitir en forma de mensajes de datos, por los medios electrónicos, ópticos y similares, copias, certificados y constancias de los documentos que tengan en sus archivos a otros notarios o cónsules, puesto que la ley confiere a dichos documentos el carácter de auténticos<sup>32</sup>.

### **Ley 1266 de 2008 o Ley de Habeas Data**

La Ley 1266 o Ley de Habeas Data regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, por lo que la Ley tiene por objeto garantizar el derecho de todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos, así como los demás derechos, libertades y garantías constitucionales relacionados con la recolección, tratamiento y circulación de datos personales. De manera que, la Ley aplica a todos los datos de información personal registrados en un banco de datos, sean estos administrados por entidades públicas o privadas, sin perjuicio de las normas especiales que los regulen<sup>33</sup>.

Adicionalmente, se exceptúan de esta Ley las bases de datos que producen la inteligencia de Estado para garantizar la seguridad nacional interna y externa de Colombia, así como aquéllos datos mantenidos en un ámbito personal o doméstico y aquellos que circulan internamente, es decir, que no se suministran a otras personas jurídicas o naturales.

### **Ley 1273**

En el ámbito penal, la Ley 1273 la cual se modifica el Código Penal Colombiano, incluye dentro de los bienes jurídicos tutelados a la información y los datos que se preservan integralmente en los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones. Se ve que en la Ley adiciona el Título De la protección de la información

---

<sup>32</sup> LEY 588 de 2000. Diario Oficial No. 44.071, de 5 de julio de 2000.

<sup>33</sup> LEY 1266 de 2008. Diario Oficial No. 47.219, de 31 diciembre de 2008.

y de los datos y tipifica diversos delitos como el acceso abusivo a un sistema informático, puesto que la obstaculización ilegítima del mismo o de una red de telecomunicación. Por tanto, la interceptación de datos informáticos, el daño informático, el uso de software malicioso, la violación de datos personales y la suplantación de sitios Web para capturar datos personales, considerando esta conducta como un atentado contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y los sistemas informáticos, sancionando el hurto por medios informáticos y la transferencia no consentida de activos realizada a través de estos medios<sup>34</sup>.

## **5.1 Jurisprudencia**

Dentro del presente aparte se logra describir el marco de referencia jurisprudencial del Consejo de Estado, puesto que a partir de ellas se han edificado dos (2) tendencias o líneas jurisprudenciales, reconociendo éstas la ubicación correcta de los medios de control judicial en cuanto a las concesiones contractuales y la adjudicación de subasta finalizado en las Sentencias 25000231500020100240401, de 27 de marzo de 2014 y 110010326000200900035 00, de 24 de marzo de 2011, y que han permitido examinar la legalidad del contrato estatal para efectos de declarar o no su nulidad, en orden a determinar si está amenazando algún derecho o interés colectivo.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de marzo de 2014, consejero ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000231500020100240401, se pronunció ante el recurso de apelación interpuesto contra la Comisión Nacional de Televisión, por lo que el 18 de junio de 2010, el señor Hermann Gustavo Garrido Prada ejerció la acción popular contra la Comisión Nacional de Televisión, en procura de que se proteja eficazmente la moralidad administrativa y se defiendan el patrimonio público, a su juicio vulnerados por la entidad enjuiciada, dadas las irregularidades en que habría incurrido con miras a la adjudicación del tercer canal a un único proponente, sin cumplir las reglas de selección objetiva, dispuestas por el ordenamiento<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> LEY 1273 de 2009. Diario Oficial No. 47.223, de 5 de enero de 2009.

<sup>35</sup> JURISPRUDENCIA Mediante Sentencia 25000231500020100240401 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 27 de marzo de 2014. Colombia.

El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, decide Revocar la sentencia del 16 de junio de 2011 proferida por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en su lugar decide **AMPARAR** los derechos colectivos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, vulnerados en el proceso licitatorio adelantado por la Comisión Nacional de Televisión con el objeto de dar en concesión la operación privada del tercer canal de televisión nacional, con la aquiescencia del Ministerio de las Tecnologías de la Información y de la Comunicaciones, conforme con las razones consignadas en las consideraciones de esta providencia.

De lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que a concesión es el acto jurídico en virtud del cual, por ministerio de la ley o por decisión reglada de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, se autoriza a las entidades públicas o a los particulares a operar o explotar el servicio de televisión y a acceder en la operación al espectro electromagnético atinente a dicho servicio. Por tanto, dispone la norma reglas para los procesos de asignación de espectro con pluralidad de interesados, con el fin de asegurar procesos transparentes en la asignación de bandas de frecuencia y la maximización de recursos para el Estado, todas las entidades a cargo de la administración del espectro radioeléctrico incluyendo al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Televisión deberá someterse a las siguientes reglas: Previamente al proceso de otorgamiento del permiso de uso del espectro radioeléctrico de asignación o de concesión de servicios que incluya una banda de frecuencias, se determinará si existe un número plural de interesados en la banda de frecuencias correspondiente. De ahí que, en caso de que exista un número plural de interesados en dicha banda, y con el fin de maximizar los recursos para el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión, se aplicarán procesos de selección objetiva entre ellos la subasta, puesto que cuando prime el interés general, la continuidad del servicio, o la ampliación de cobertura, el Ministerio podrá asignar los permisos de uso del espectro de manera directa.

De igual forma, la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de marzo de 2011) consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 110010326000200900035 00, se pronunció ante el recurso de Acción de Nulidad contra la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte y Departamento Administrativo Nacional de Planeación. Puesto que, el día 12 de marzo de 2009, el señor MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ presentó demanda de nulidad con solicitud de suspensión provisional contra los artículos 12, numeral 3, acápite b), y 14 del decreto 2474 de 2008 por el cual se reglamentan parcialmente la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones<sup>36</sup>.

La Sección tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide la nulidad del inciso b) del numeral 3 del artículo 12 del decreto 2474 de 2008. El texto declarado nulo es el siguiente: b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad, para lo cual el pliego de condiciones establecerá: i. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta, ii. Las condiciones técnicas adicionales que para la entidad representen ventajas de calidad o de funcionamiento. Dichas condiciones podrán consistir en aspectos tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.

Por otra parte, la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide la nulidad de los incisos 1, 2, 3 y final del artículo 14 del decreto 2474 de 2008. Los textos declarados nulos son los siguientes:

Inciso primero: Presentación de la oferta de manera dinámica mediante subasta inversa. De conformidad con el inciso segundo del numeral 1 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, y para los efectos del presente artículo, se entiende por subasta inversa para la presentación de la oferta, la puja dinámica efectuada electrónicamente, mediante la cual los oferentes,

---

<sup>36</sup> JURISPRUDENCIA Mediante Sentencia 110010326000200900035 00 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 24 de marzo de 2011. Colombia.

durante un tiempo determinado, ajustan su oferta respecto de aquellas variables susceptibles de ser mejoradas, con el fin de lograr el ofrecimiento que representa la mejor relación costo-beneficio para la entidad, de acuerdo con lo señalado en el pliego de condiciones.

Inciso segundo: El pliego de condiciones señalará si en el proceso de licitación de que se trate procede la presentación total o parcial de la oferta de manera dinámica mediante subasta inversa. Tal método sólo se empleará cuando se aplique la alternativa de evaluación de la mejor relación de costo-beneficio a que se refiere el literal b) del numeral 3 del artículo 12 del presente decreto.

Inciso tercero: Cuando se use para la presentación de la totalidad de la propuesta, el sistema permitirá, mediante lances sucesivos ascendentes o descendentes según se defina para cada variable, obtener de manera automática la relación costo-beneficio de cada propuesta. En el evento de ser utilizado para configurar una porción de las variables de la oferta, el mismo permitirá obtener la mejor postura de cada oferente en relación con cada una de las variables sometidas al procedimiento.

Inciso final: Al término de la subasta, se adjudicará el contrato a quien haya presentado la oferta con la mejor relación costo-beneficio, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del presente decreto.

## **6. ANALISIS DE LOS PROCESO DE SUBASTA INVERSA ELECTRONICA DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS 2012 – 2013**

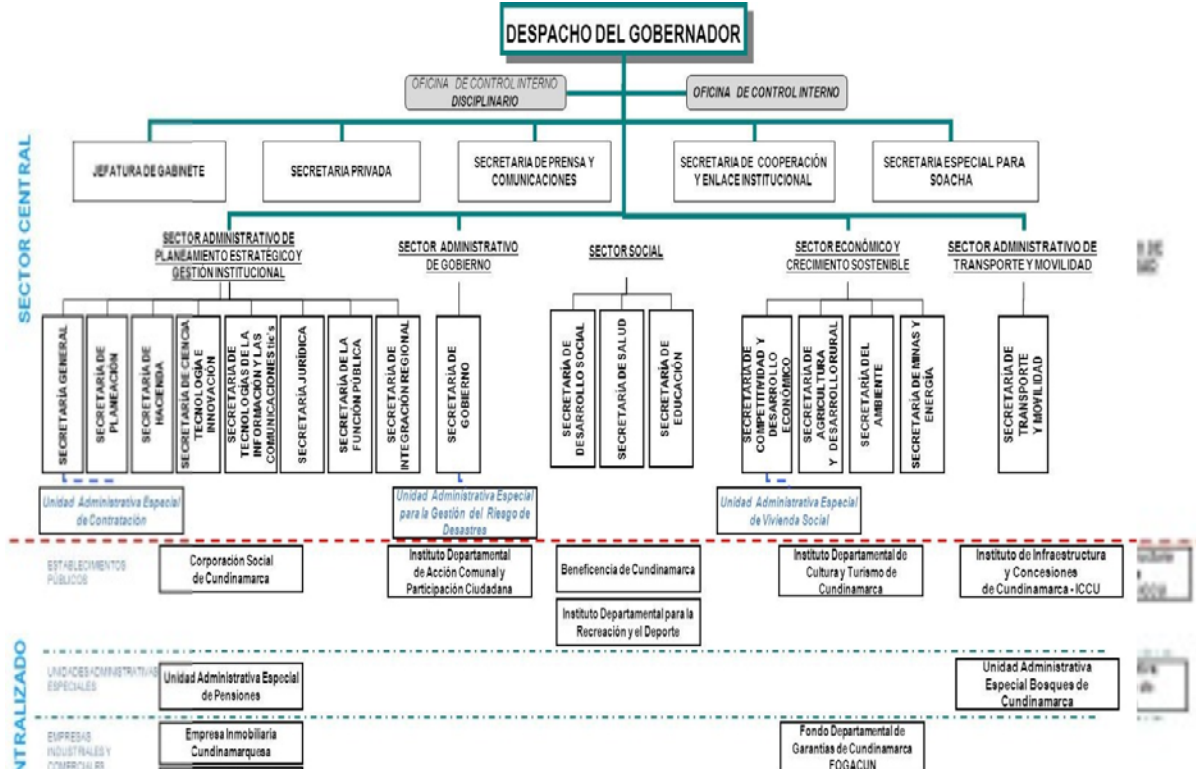
El departamento de Cundinamarca se encuentra situado en el centro del país, está conformado por 116 municipios y 15 provincias. Mediante ordenanza 128 de 2012 se adoptó el plan de desarrollo “Cundinamarca Calidad de Vida 2012- 2016”, la misión del plan de desarrollo está planteada de la siguiente forma: Construimos el valor de lo público, con Seguridad, Convivencia, Buen Gobierno, Transparencia, Participación Real, Cultura

Ciudadana y Corresponsabilidad de la Sociedad Civil. (Plan de desarrollo Cundinamarca calidad de vida 2012).<sup>37</sup>

En cumplimiento de su misión el departamento de Cundinamarca es garante del desarrollo integral de los municipios de su jurisdicción y, tal como lo establece el artículo 298 de la Constitución Política de Colombia, goza de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. (Constitución Política artículo 298).

Para garantizar la adecuada prestación de los servicios y funciones a su cargo la Gobernación de Cundinamarca, adopto la siguiente organización administrativa:

**Figura 1. Organización Administrativa de Gobernación de Cundinamarca.**



Fuente: Tomado de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca

<sup>37</sup> Gobernación de Cundinamarca, Plan de Desarrollo “Cundinamarca Calidad de Vida” 2012-2016.

En consecuencia, y tal como lo establece el estatuto de la contratación estatal en Colombia, debe acudir a particulares que le provean obras, bienes y servicios que garanticen suplir las necesidades que ha priorizado en el plan de desarrollo de acuerdo con los diagnósticos elaborados para tal fin.

Para llevar a cabo esta parte del trabajo, de análisis de los procesos de subasta inversa electrónica, se ha tomado una muestra de estos procesos teniendo en cuenta las siguientes características:

- Subasta convocadas por la Gobernación de Cundinamarca
- Análisis de los años 2012 y 2013
- Modalidad de Selección Abreviada por subastas inversas electrónica
- Valor superior a 1000 millones de pesos
- Procesos publicados en el sistema electrónico de contratación estatal SECOP.

Con el fin de realizar un proceso de comparación, con una modalidad diferente a la selección abreviada por subasta inversa electrónica, se realizó una revisión a los procesos de contratación por licitación pública de la Gobernación de Cundinamarca, bajo los siguientes criterios:

- Licitación pública convocada por la Gobernación de Cundinamarca
- Análisis de los años 2012 y 2013
- Modalidad licitación pública
- Valor superior a 1000 millones de pesos
- Procesos publicados en el sistema electrónico de contratación estatal SECOP.

De la revisión de esta modalidad contractual se realizaron un análisis somero, dado que el interés del trabajo es la selección abreviada por subasta inversa electrónica.

Una vez consultado el SECOP se recopiló la siguiente información:

Tabla 1

*Matriz de análisis subasta inversa electrónica año 2012 – Gobernación de Cundinamarca.*

NUMERO DEL PROCESO	OBJETO	PRESUPUESTO OFICIAL	PROPONENTES	MARGEN MINIMO DE MEJORA DE OFERTA	OBSERVACIONES
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SSC- SIE-01-2012	ADQUIRIR VACUNAS CONTRA LA HEPATITIS A, VARICELA y NEUMOCOCO PARA LA POBLACION DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 1.200.000.000) INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	CUATRO (4)	4%	N/A
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SSC- SIE-03-2012	ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPOS TECNOLÓGICOS CON DESTINO A LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA SECRETARIA DE SALUD, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR LA GESTIÓN DE PRESTACIÓN SERVICIOS A LA POBLACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.	MIL CIENTO SETENTA MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$ 1.170.467.687) INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	DOS (2)	2% MINIMO AL 4% MAXIMO	N/A
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SG-SIE-053 DE 2012	COMPRA DE VENTISEIS (26) CAMIONETAS 4x4, CARROCERIA CERRADA, MOTOR DIESEL, MODELO 2013, PARA EL NIVEL CENTRAL DE LA ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	TRES MIL TRECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$3.354.000.000) INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	UNO (1)	0,6%	NO SE REALIZA SUBASTA YA QUE SE PRESENTO UNICO PROPONENTE, SE HACE NEGOCIACION.
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA No. SGO 02-2012	ADQUISICIÓN DE VEHICULOS PARA LAS AUTORIDADES MUNICIPALES	DOS MIL OCHOCIENTOS TREINTA MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (\$2.830.700.000.00) MONEDA CORRIENTE, INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	DOS (2)	4%	NO SE REALIZA SUBASTA YA QUE SE SOLO QUEDO UN UNICO PROPONENTE HABILITADO , SE HACE NEGOCIACION. DURANTE EL PROCESO DE SUBASTA APARECE UN NUEVO IMPUESTO DE 8% SOBRE VEHICULOS, SEGÚN EL ANALISIS DE RIESGOS LO ASUME LA ENTIDAD.
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA No. SGO 02-2012	COMPRA, CONFIGURACION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y DEPENDENCIAS SECRETARIA DE EDUCACION	DOS MIL CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$2.004.471.272) INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	UNO (1)	5%	NO SE REALIZA SUBASTA YA QUE SE PRESENTO UNICO PROPONENTE, SE HACE NEGOCIACION.
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA No. SADR-03-2012	ADQUISICIÓN DE TRACTORES	MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.500'000.000.00) MONEDA CORRIENTE, INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley	TRES (3)	4%	
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA No SG-SIE- 002 DE 2012	COMPRA DE ELEMENTOS DE OFICINA Y PAPELERIA E INSUMOS PARA COMPUTADORAS E IMPRESORAS COMO TONER Y TINTAS Y OTROS ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS DEL NIVEL CENTRAL DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA	MIL SETENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$ 1.077'943.538)INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley	QUINCE (15) HABILITADOS PARA LOTE UNO CINCO (5) PARA EL LOTE DOS	1%	

Fuente: Tomado de sistema electrónico de contratación estatal SECOP. <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Tabla 2

*Matriz de análisis subasta inversa electrónica año 2013 – Gobernación de Cundinamarca.*

NUMERO DEL PROCESO	OBJETO	PRESUPUESTO OFICIAL	PROponentes	MARGEN MINIMO DE MEJORA DE OFERTA	OBSERVACIONES
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SEC-S.I.009-2013	SUMINISTRO DE EQUIPOS DE INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA Y SU INSTALACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN	CUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS DIEZ PESOS (\$4.676.183.210) M/cte, INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	CINCO (5)	4%	NO SE REALIZA SUBASTA SOLO QUEDO UN PROPONENTE HABILITADO
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SGO-SIE-006 DE 2013	COMPRA DE VEHÍCULOS CON DESTINO A LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y DIRECCIÓN SECCIONAL DE FISCALÍAS CUNDINAMARCA, CTI.	TRES MIL NOVECIENTOS VENTISIETE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$ 3.927.699.055.00) M/cte, INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	UNO (1)	2%	NO SE REALIZA SUBASTA SOLO QUEDO UN PROPONENTE HABILITADO
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SGO-SIE 005-2013	ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS PATRULLAS DESTINADOS A LA POLICIA NACIONAL	MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA PESOS (\$1.882.846.430.00) M/cte INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	UNO (1)	2%	NO SE REALIZA SUBASTA SOLO QUEDO UN PROPONENTE HABILITADO
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA No SG-SIE 036 DE 2013	CONTRATAR EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES: GASOLINA CORRIENTE Y ACPM PARA LOS VEHÍCULOS, MOTOS Y PLANTAS ELÉCTRICAS DE PROPIEDAD Y/O AL SERVICIO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.	MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL PESOS (\$1.129.411.000.00), INCLUIDO IVA, demás impuestos de ley y la sobretasa	UNO (1)	0%	NO SE REALIZA SUBASTA SOLO QUEDO UN PROPONENTE HABILITADO
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA 001	SUMINISTRAR BIENES Y SERVICIOS PARA MEJORAR Y FORTALECER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS, MADRES GESTANTES, LACTANTES Y ADULTOS MAYORES EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	CUATRO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS (\$4.699.200.720,00)M/cte. INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	UNO (1)	0,30%	NO SE REALIZA SUBASTA SOLO QUEDO UN PROPONENTE HABILITADO
PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA SSC- SIE-01-2013	ADQUIRIR VACUNAS CONTRA VARICELA y NEUMOCOCO PARA LA POBLACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.	MIL TRESCIENTOS NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.309.950.000), INCLUIDO IVA y demás impuestos de ley.	ITEM 1 : DOS (2) ITEM 2: DOS (2)	2%	N/A

Fuente: Tomado de sistema electrónico de contratación estatal SECOP. <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Tabla. 3 Matriz de análisis licitación pública año 2012 – gobernación de Cundinamarca.

NUMERO DEL PROCESO	OBJETO	VALOR PRESUPUESTO OFICIAL	PROPONENTES	VALOR FINAL DE LA LICITACION	PORCENTAJE DE AHORRO	OBSERVACIONES
LICITACION PÚBLICA No. SEC-SC-LP-001.2012	CONTRATAR EL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET PARA LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS Y PARA INSTITUCIONES NO EDUCATIVAS OFICIALES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	TRES MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS \$3.997.638.400	DOS (2)	\$ 3.997.638.400	NO	
LICITACION PÚBLICA No. 001 DE 2012	ADMINISTRAR MEDIANTE PATRIMONIO AUTÓNOMO LOS RECURSOS DEL FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA DESTINADOS AL CUBRIMIENTO DEL PASIVO PENSIONAL DEL DEPARTAMENTO Y REALIZAR EL PAGO OPORTUNO DE LAS OBLIGACIONES PENSIONALES A CARGO DE ESTA ENTIDAD TERRITORIAL	CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO NOVENTA MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$4.626.190.850)	UNO (1)	\$ 4.626.190.850	NO	
LICITACION PÚBLICA No. SSC-LP-001-2012	ADQUIRIR MEDICAMENTOS AMBULATORIOS Y DISPOSITIVOS MÉDICOS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN POBRE NO AFILIADA Y LA AFILIADA AL RÉGIMEN SUBSIDIADO QUE REQUIERAN MEDICAMENTOS Y TECNOLOGÍAS FUERA DEL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD UNIFICADO, QUE SEAN RESIDENTES EN EL ÁREA DE INFLUENCIA DE LA JURISDICCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, ASÍ COMO SU DISTRIBUCIÓN Y DISPENSACIÓN.	CUATRO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$4.000.000.000)	CINCO (5)	\$4.000.000.000	NO	

<b>SGLP 029 DE 2012</b>	CONTRATAR LAS PÓLIZAS DE SEGUROS REQUERIDAS PARA LA ADECUADA PROTECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y DE LOS BIENES E INTERESES PATRIMONIALES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA ASÍ COMO QUELLOS POR LOS QUE SEA Ó FUERE LEGALMENTE RESPONSABLE O LECORRESPONDA ASEGURAR EN VIRTUD DE DISPOSICIÓN LEGAL O CONTRACTUAL	UN MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS M/CTE(1.618.919.277)	SEIS (6)	\$ 1.617.691.248	NO	SE AMPLIO EL PRESUPUESTO OFICIAL DURANTE EL PROCESO SE ADJUDICO POR LOTES
-------------------------	--	--	----------	------------------	----	---

Fuente: Tomado de sistema electrónico de contratación estatal SECOP. <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Tabla 4

*Matriz de análisis licitación pública año 2013 – Gobernación de Cundinamarca*

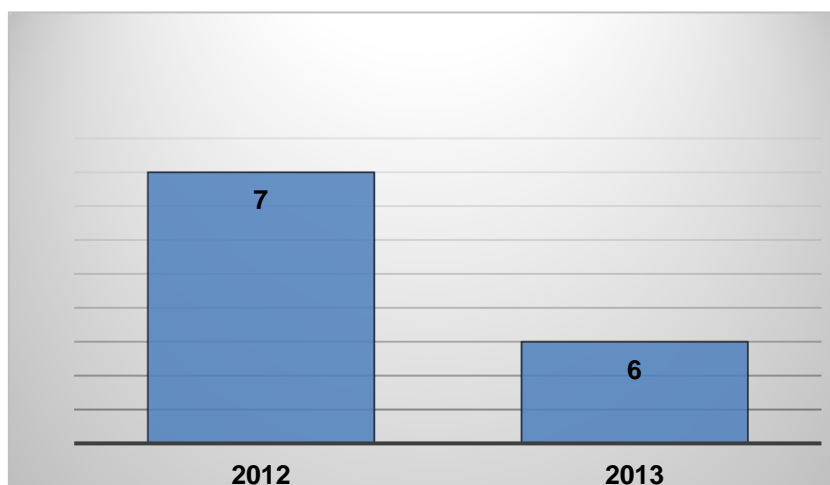
<b>NUMERO DEL PROCESO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR PRESUPUESTO OFICIAL</b>	<b>PROponentes</b>	<b>VALOR FINAL DE LA LICITACION</b>	<b>PORCENTAJE DE AHORRO</b>
SEC LP 006 2013	CONTRATAR EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA MODALIDAD SIN ARMAS Y LA SEGURIDAD INTEGRAL PARA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL DEPARTAMENTO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	TRES MIL SETECIENTOS SEIS MILLONES CIENTO SIETE MIL QUINIENTOS VENTI UNO \$3.706.107.521	24	\$3.706.107.521	0
STIC LP 026 2013	CONTRATAR EL SERVICIO DE MESA DE AYUDA PARA EL SOPORTE Y MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO CON SUMISTRO DE REPUESTOS PARA LA INFRAESTRUCTURA COMPUTUTACIONA, ESTRUCTURADA, ELECTRICA, DE ACCESO, DE RED ACTIVA Y LOS ELEMENTOS AUDIOVISUALES EXISTENTES EN LAS ENTIDADES DEL NIVEL CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL \$1.129.840.000	7	\$1.129.840.000	0

SSC LP 004 DE 2013	ADQUIRIR MEDICAMENTOS AMBULATORIOS, INSUMOS Y DISPOSITIVOS MEDICOS PARA ATENCION A LA POBLACION POBRE NO NAFILIADA Y LA AFILIADA DEL REGIMEN SUBSIDIADO QUE REQUIERAN MEDICAMENTOS Y TECNOLOGIAS FUERA DEL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD UNIFICADO QUE SEAN RESIDENTES EN EL AREA DE INFLUENCIA DE LA JURISDICCION DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA ASI COMO SU DISTRIBUCION Y/O DISPENSACION	SIETE MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS \$7.700.000.000	1	\$6.400.000.000	17%
SGLP 034 DE 2013	PRESTACION DEL SERVICIO DE ASEO CON SUMINISTROS Y DE CAFETERIA SIN SUMINISTROS EN LA SEDE ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO Y DEMAS SEDES O BIENES INMUEBLES DE SU PROPIEDAD DESCRITOS EN EL ALCANCE DEL OBJETO	MIL TRES MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL TRECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS \$1030.993.372	9	\$1.030.993.372	
SGLP 033 DE 2013	CONTRATAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS Y LA SEGURIDAD INTEGRAL PARA LOS BIENES MUEBLES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y ALGUNOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO	MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES TRECIENTOS UN MIL QUINDE PESOS \$1.671.301.015	21	1.549.038.595	7%
SSC LP 001 DE 2013	ADQUIRIR APROXIMADAMENTE 35 AMBULANCIAS DE TRANSPORTE ASISTENCIAL BASICO (TAP), CON TODA LA DOTACION OBLIGATORIA DE ACUERDO CON LA NORMATIVIDAD VIGENTE (RES 1441 DE 2013 Y NTC 3729 DE 2007), PARA EL APOYO DEL SISTEMA DE REFERENCIA Y CONTRAREFERENCIA DE LA RED HOSPITALARIA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	CUATRO MIL NOVECIENTOS MILLONES \$4.900.000.000	1	\$4.796.567.520	2%

Fuente: Tomado de sistema electrónico de contratación estatal SECOP. <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

De la información recopilada en cuanto a los procesos de subasta inversa electrónica de los años 2012 y 2013, de la Gobernación de Cundinamarca encontramos lo siguiente:

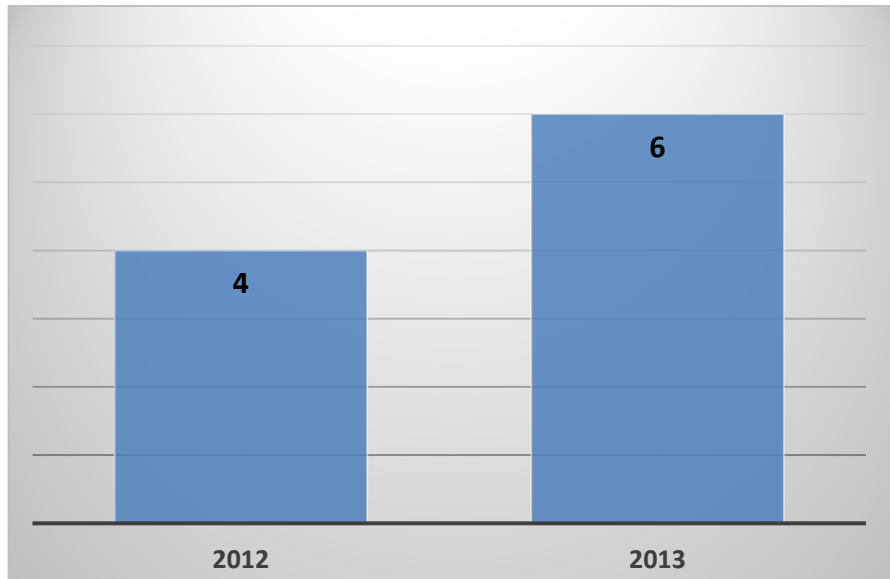
**Figura 2. Número de Procesos Subasta Inversa Electrónica realizados en la gobernación de Cundinamarca.**



Fuente: Elaboración propia

Para el año 2012 se publicaron en el SECOP siete (7) procesos de subasta inversa electrónica, mientras que para el año 2013, se publicaron seis (6) procesos. Se evidenció el cumplimiento de cada una de las etapas planteadas para la selección abreviada por subasta inversa electrónica, esta verificación se realizó contra cada uno de los documentos publicados en el proceso: estudios previos, pre pliegos, pliegos, observaciones, acta de cierre, verificación de requisitos habilitantes, acto administrativo de adjudicación, contrato, informes, acta de liquidación, entre otros. Se evidencia que este tipo de convocatorias son un instrumento efectivo para programar y controlar el gasto relativo a la adquisición de bienes y servicios para la Gobernación de Cundinamarca, demostrando cabal cumplimiento a las normas que regulan la etapa de planeación contractual respecto de los procesos encaminados a la adquisición de bienes y servicios, cumpliendo además los cronogramas establecidos para desarrollar toda la etapa precontractual de conformidad con la modalidad de selección respectiva para cada contrato.

**Figura 3. Número de Procesos de licitación realizados en la gobernación de Cundinamarca.**

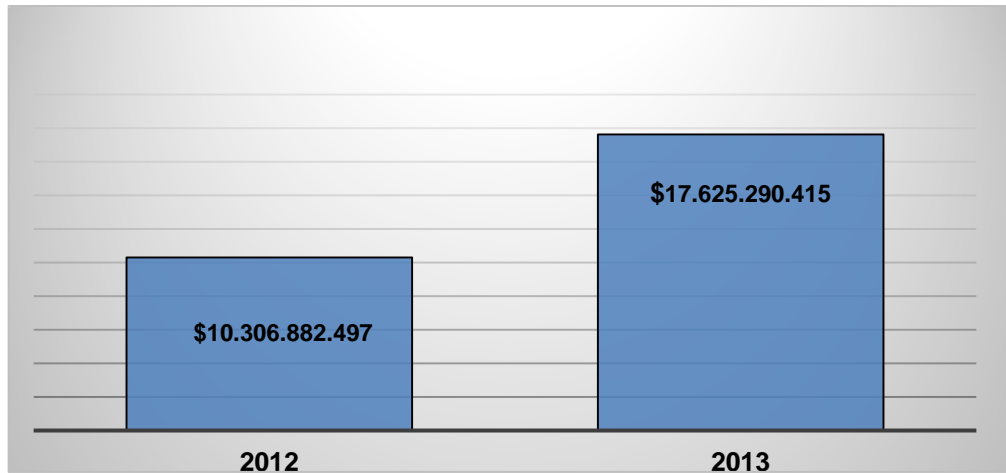


Fuente: Elaboración propia

Durante el mismo periodo analizado (2012 – 2013) se convocaron 10 procesos de licitación pública, al igual que los procesos de subasta inversa, se verificó en el SECOP el cumplimiento de cada uno de los requisitos de publicación de la documentación, se encuentra que además de los diez procesos referenciados hay evidencia de convocatoria de cuatro más dos por año fueron terminados anormalmente.

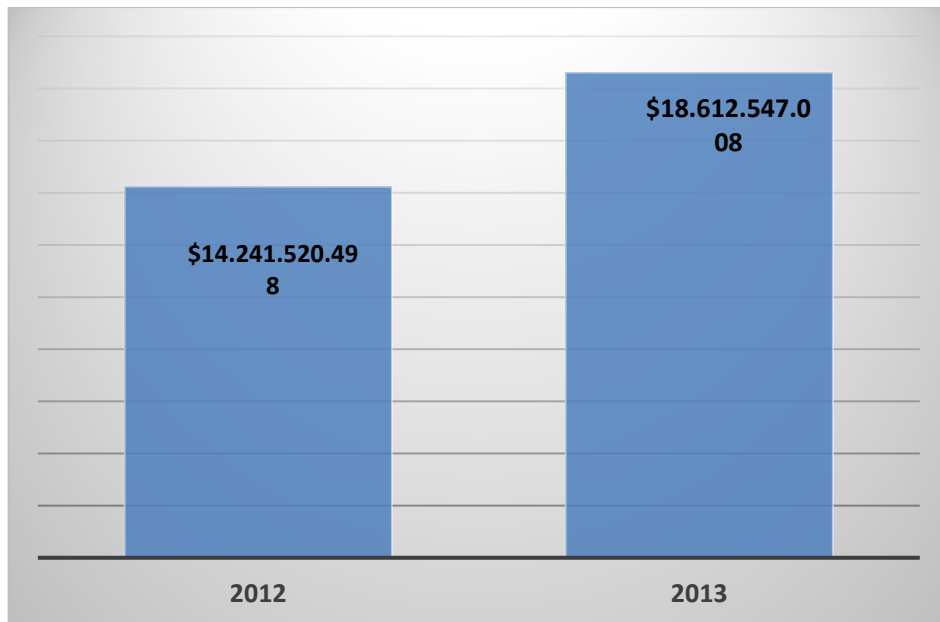
Sobre la convocatoria se concluye que la Gobernación de Cundinamarca utilizó el procedimiento de subasta inversa en mayor número de procesos que el de licitación pública.

**Figura 4. Presupuesto oficial, Procesos de Subasta Inversa electrónica años 2012-2013 gobernación de Cundinamarca.**



Fuente: Elaboración propia

**Figura 5. Presupuesto oficial, Procesos de Licitación Pública años 2012-2013 gobernación de Cundinamarca.**



Fuente: Elaboración propia

Para el caso de la subasta inversa electrónica en los siete procesos analizados para el año 2012, el presupuesto oficial ascendió a la suma de diez mil trescientos seis millones ochocientos ochenta y dos mil cuatrocientos noventa y siete pesos (\$10.306.882.497). Para el año 2013, las seis subastas inversas analizadas contaron con un presupuesto oficial de diez y siete mil seiscientos veinticinco millones doscientos noventa mil cuatrocientos quince pesos (\$17.625.290.415), tal como se puede apreciar para los años analizados el presupuesto aumenta en siete mil trescientos millones aproximadamente.

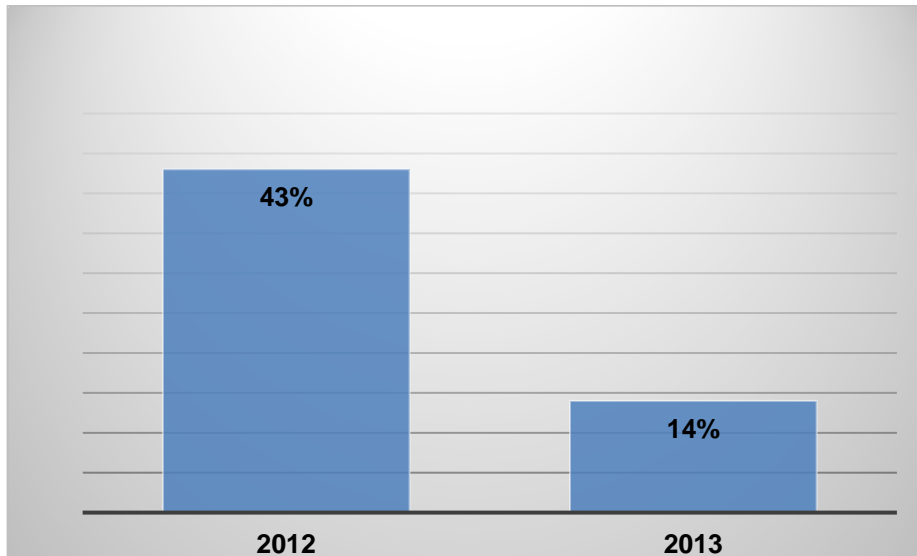
Para el caso de la licitación para el año 2012 el presupuesto oficial fue de catorce mil doscientos cuarenta y millones quinientos veinte mil cuatrocientos noventa y ocho pesos (\$14.241.520.498); mientras que para el año 2013 el presupuesto fue de \$18.612.547.008 diez y ocho mil seiscientos doce millones quinientos cuarenta y siete mil ocho pesos

Se puede observar que el presupuesto tanto de la subasta inversa electrónica como de la licitación aumentan del 2012 al 2013, sin embargo el porcentaje de aumento de recursos del proceso de subasta inversa es ostensiblemente mayor al de la licitación.

Es importante resaltar que la Gobernación de Cundinamarca, y tal como se aprecia del análisis realizado, viene incrementando el presupuesto de las modalidades de contratación pública realizada, situación que contribuye al valor de lo público, a la transparencia y eficacia de los procesos y a la participación de mayor número de oferentes

En cuanto al número de subastas inversas electrónicas realizadas la gráfica siguiente permite observar los porcentajes entre año y año:

**Figura 6. Porcentaje de Subasta Inversa electrónica realizadas años 2012-2013.**



Fuente: Elaboración propia

Para el año 2012, de los siete procesos de subasta inversa electrónica convocados por la Gobernación de Cundinamarca, solo en 3 se realizó subasta inversa electrónica que equivalen al 43%, para el año 2013 de los 6 propuestos solo 1 se desarrolló para un total de 14%.

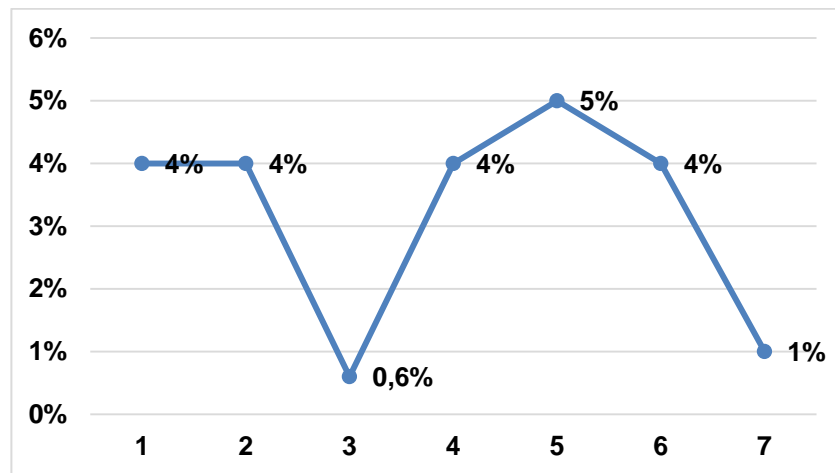
Es importante resaltar que los factores por los cuales no se desarrolló el evento de subasta inversa electrónica fueron: i. por la entrega de oferta de un solo proponente y ii. Por quedar solo un proponente habilitado, después de realizada la verificación de los aspectos jurídico, financiero y técnico, caso para el cual la ley hace la previsión de una negociación directa.

De igual forma, se evidenció el cumplimiento del objeto contractual en los procesos de subasta inversa electrónica analizados; tanto los bienes como los servicios contratados fueron recibidos a satisfacción por parte de la entidad, de conformidad con el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Asimismo, no se evidenció ninguna irregularidad o inconsistencia en la necesidad y justificación de la contratación, se puede afirmar que los bienes y servicios recibidos cubrieron las

necesidades de la entidad cumpliendo así con los fines estatales y de la contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

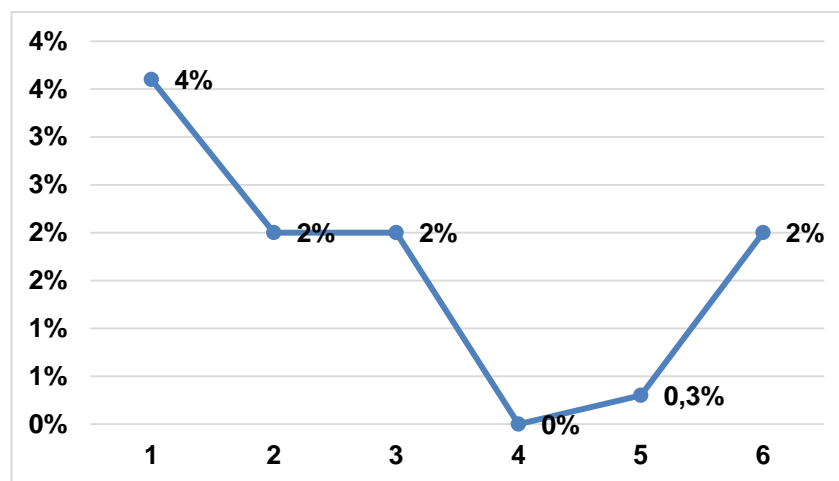
En cuanto al margen de mejora establecido en los pliegos de condiciones se establece:

**Figura 7. Margen de mejora de oferta subasta inversa electrónica año 2012.**



Fuente: Elaboración propia

**Figura 8. Margen de mejora de oferta subasta inversa electrónica año 2013.**



Fuente: Elaboración propia

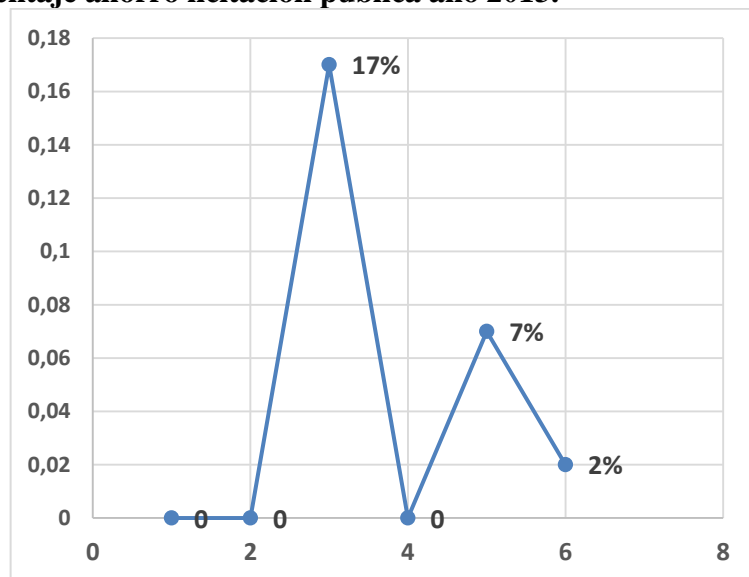
De acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones, el margen mínimo de mejora de las ofertas que los proponentes deben realizar en cada uno de los lances, fluctuó para el año 2012 entre el 0,6% y el 5%; mientras que para el año 2013 se estableció entre en 0% y el 4%.

Los márgenes de mejora de las ofertas se hicieron efectivos en todos los casos, para los procesos en los cuales se realizó el evento fueron superiores a los pactados en los pliegos, permitieron a la Gobernación de Cundinamarca obtener un ahorro, que fue invertido, para la adquisición de bienes o servicios adicionales a los establecidos en los estudios previos. En todos los casos, incluso en aquellos en los cuales no se realizó subasta, se obtuvo un descuento.

Para el caso de las licitaciones, se encuentra lo siguiente:

Para los procesos adjudicados durante el año 2012, en ningún caso se presentó ahorro la totalidad de licitaciones adjudicadas cubrieron el presupuesto oficial, en tanto que para el 2013 se presenta lo siguiente:

**Figura 9. Porcentaje ahorro licitación pública año 2013.**



Fuente: Elaboración propia

De los seis procesos realizados por licitación pública en el año 2013, en dos procesos se contó con un descuento importante 17% y 7% que significa un ahorro importante para la Gobernación de Cundinamarca.

En lo referente a la participación de proponentes y habilitación de los mismos, en las tablas siguientes se identifican, según los años analizados, los bienes o servicios solicitados por la entidad, el número de ofertas presentadas y los proponentes habilitados para participar en el evento de subasta inversa electrónica:

Tabla 5

*Bienes o servicios solicitados por la entidad en subasta inversa año 2012*

<b>BIENES O SERVICIOS AÑO 2012</b>	<b>NUMERO DE OFERTAS PRESENTADAS</b>	<b>PROPONENTES HABILITADOS 2012</b>
Vacunas	CUATRO (4)	CUATRO (4)
Equipos tecnológicos S. Salud	DOS (2)	UNO (1)
Camionetas	UNO (1)	UNO (1)
Vehículos autoridades municipales	DOS (2)	UNO (1)
Equipos tecnológicos S. Educación	UNO (1)	UNO (1)
Tractores	TRES (3)	TRES (3)
Elementos oficina nivel central	QUINCE (15)	QUINCE (15) HABILITADOS PARA LOTE UNO CINCO (5) PARA EL LOTE DOS

Elaboración Propia

Para el año 2012 en 5 de los procesos se presentaron más de una oferta, sin embargo, en cuatro procesos no se realizó subasta inversa electrónica, ya que solo se habilitó un proponente, razón por la cual se realizó negociación.

Tabla 6

*Bienes o servicios solicitados por la entidad en subasta inversa año 2013*

<b>BIENES O SERVICIOS AÑO 2013</b>	<b>NUMERO DE OFERTAS PRESENTADAS</b>	<b>PROPONENTES HABILITADOS 2013</b>
Equipos tecnológicos S. Educación	CINCO (5)	UNO (1)
Vehículos alcaldías, fiscalía, CTI	UNO (1)	UNO (1)
Patrullas policía nacional	UNO (1)	UNO (1)
Combustible para vehículos Depto.	UNO (1)	UNO (1)
Seguridad alimentaria	UNO (1)	UNO (1)
Vacunas	DOS (2)	ITEM 1 : DOS (2) ITEM 2: DOS (2)

Elaboración Propia

Para el año 2013 en dos de los procesos se presentó más de una oferta, sin embargo solo en un proceso se habilitó más de un proponente razón por la cual solo se llevó a cabo para este año una subasta inversa.

Tabla 7

*Bienes o servicios solicitados por la entidad en procesos de licitación año 2012*

<b>BIENES O SERVICIOS</b>	<b>PROPONENTES</b>
Servicio de acceso a internet	<b>DOS (2)</b>
Administrar los recursos del fondo de pensiones públicas de Cundinamarca destinados al cubrimiento del pasivo pensional del departamento	UNO (1)
Medicamentos ambulatorios y dispositivos médicos	CINCO (5)
Pólizas de seguros	SEIS (6)

Elaboración Propia

Tabla 8

*Bienes o servicios solicitados por la entidad en procesos de licitación año 2013*

<b>BIENES O SERVICIOS</b>	<b>PROPONENTES</b>
Vigilancia y seguridad privada modalidad sin armas	VENTICUATRO (24)
Servicio de mesa de ayuda para el soporte y mantenimiento preventivo y correctivo con suministro de repuestos para la infraestructura computacional, estructurada, eléctrica, de acceso, de red activa y los elementos audiovisuales	(SIETE) 7
Medicamentos ambulatorios, insumos y dispositivos médicos	(UNO) 1
Aseo con suministros y de cafetería sin suministros	(NUEVE) 9
Seguridad privada con armas y la seguridad integral para los bienes muebles inmuebles de propiedad del departamento de Cundinamarca	(VEINTIUNO)21

Adquirir aproximadamente 35 ambulancias de transporte asistencial básico (TAP), con toda la dotación obligatoria de acuerdo con la normatividad vigente (res 1441 de 2013 y NTC 3729 de 2007)
---

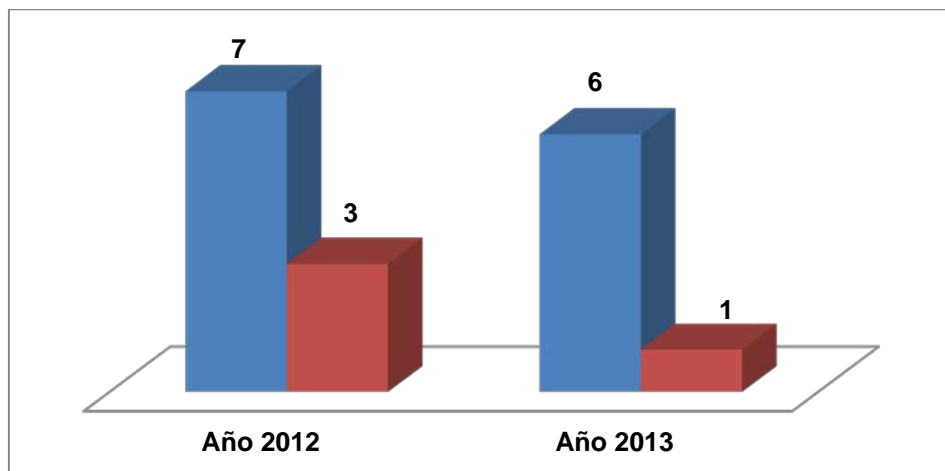
(UNO) 1
---------

Elaboración Propia

En cuanto a las adquisiciones en los procesos de subasta inversa se trata de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización, para lo cual y como requisito esencial se elaboraron fichas técnicas a partir de las características específicas del objeto citado, en los casos de las licitaciones públicas, se encuentra que son bienes o servicios mucho más amplios en su concepto de contratación y ejecución, sin embargo, se puede establecer que algunos de ellos como en el caso de medicamentos y ambulancias se hubiese podido utilizar el proceso de selección abreviada por subasta inversa electrónica.

En cuanto a la efectividad del proceso en la siguiente gráfica se presenta el análisis de los años estudiados.

**Figura 10. Procesos Convocados, subastas inversas realizadas**

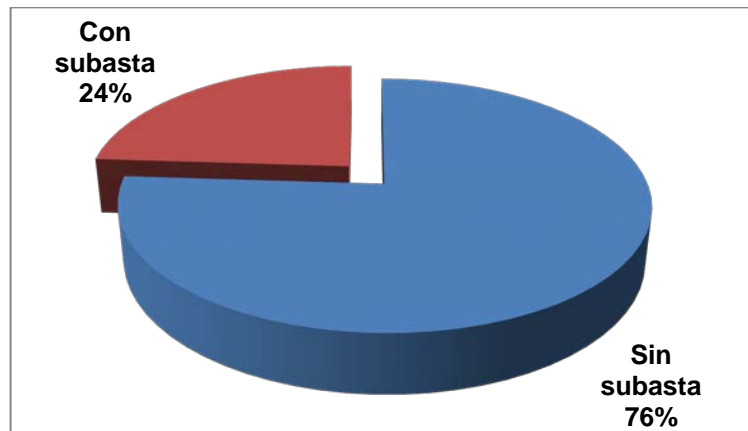


Fuente: Elaboración propia

Mientras que para el año 2012 se convocaron siete procesos, solo tres fueron finalizados a través de subasta inversa electrónica, para el año 2013 de los seis procesos citados solo uno se desarrolló por subasta inversa electrónica.

Tal como se presenta en la gráfica siguiente durante los años 2012 – 2013 tan solo el 24% de los procesos citados fueron desarrollados por subasta inversa electrónica, mientras que en el 76%, por quedar solo un oferente habilitado, se acudió al proceso de negociación directa.

**Figura 11. Procesos Convocados, subastas inversas realizadas**



Fuente: Elaboración propia

De conformidad con lo observado, de la Subasta Inversa Electrónica en el período 2012-2013, se concluye que el proceso fue utilizado de manera eficiente por la Gobernación de Cundinamarca para contratar en las vigencias 2012 y 2013, se observa también que la entidad dio cabal cumplimiento a las normas que regulan, cumpliendo además con los cronogramas establecidos para desarrollar toda la etapa precontractual de conformidad con la modalidad de selección respectiva para cada contrato.

De igual forma, se evidenció el cumplimiento del objeto contractual de cada uno de los procesos analizados, por lo que las pruebas documentales aportadas permiten afirmar que no se presentó desviación alguna al respecto; tanto los bienes como los servicios

contratados fueron recibidos a satisfacción por parte de la Gobernación, de conformidad con el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Adicionalmente, el proceso de Subasta Inversa Electrónica bajo el entendido de que todos los bienes y servicios contratados fueron recibidos a satisfacción por parte de la Gobernación de Cundinamarca no se evidenció ninguna irregularidad o inconsistencia en la necesidad y justificación de la contratación, afirmándose además que los bienes y servicios recibidos cubrieron las necesidades de la entidad cumpliendo así con los fines estatales y de la contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Finalmente, el proceso de Subasta Inversa Electrónica de 2012-2013 se evidenció que la Gobernación de Cundinamarca dio cabal aplicación a lo establecido en el Decreto 1519 de 2013 , respecto de la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, a través del Portal Único de Contratación, verificándose que la información publicada en el SECOP era coherente y fidedigna con la que reposaba en los correspondientes procesos contractuales.

## 7. CONCLUSIONES:

Del análisis e interpretación de los resultados se deriva el siguiente cuerpo de conclusiones que dan respuestas a los objetivos del estudio y permiten realizar un análisis del mecanismo de selección abreviada por subasta inversa electrónica en Colombia, Gobernación de Cundinamarca, a la luz de la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso.

La selección abreviada por subasta inversa electrónica se viene utilizando cada vez más en las entidades estatales, –Gobernación de Cundinamarca- para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, en el caso analizado para la adquisición de vehículos de diferente gama, equipos tecnológicos, vacunas, papelería, entre otros, sin lugar a dudas es posible afirmar que es uno de los procesos más ágil para estas cuantías que permite adjudicar un contrato en menor tiempo y con menor desgaste administrativo.

Se puede inferir del ejercicio realizado, que el procedimiento con el cual se lleva a cabo la subasta inversa electrónica en Colombia, sin lugar a dudas, permite que al ser publicado y visibilizado cada uno de los documentos del proceso precontractual, propicie una selección pública, transparente, logrando con ello mayor número de proponentes que oferten, permitiendo además que las veedurías ciudadanas y en general los ciudadanos puedan consultar la totalidad de los documentos publicados en SECOP.

En cuanto a los productos a adquirir, es claro que la subasta inversa electrónica, se utiliza para bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización, Por tanto, la elaboración de los documentos constitutivos del proceso de la subasta inversa electrónica, especialmente las fichas técnicas de producto, requieren un alto conocimiento técnico de los funcionarios que tienen como función asignada su elaboración, situación que en muchos casos no es acorde con la realidad de la entidades, escenario que es aprovechado por los futuros contratistas para solicitar de manera permanente modificaciones a lo establecido en los criterios técnicos que se ven reflejados en adendas, adicionalmente, son los proponentes los que tienen un cabal conocimiento de los productos, para la

administración pública sería importante la estandarización de fichas técnicas de los servicios y productos que permitiría una mayor transparencia en los procesos o la actualización permanente de los funcionarios que deben asumir la función de su elaboración..

En cuanto al marco legal, se puede evidenciar que el procedimiento de Subasta Inversa electrónica en Colombia, está sometido al derecho público, regulado por leyes, decretos y normas específicas y especiales. Las diferentes regulaciones del procedimiento de Subasta Inversa han propiciado que la subasta inversa electrónica tome mayor fuerza, en especial con la puesta en marcha del Decreto 1510 de 2013, tal como lo muestran los resultados del ejercicio permitiendo la pluralidad de oferentes, garantizando así, el cumplimiento de los principios de contratación estatal y los fines esenciales del Estado.

Si se analiza la efectividad del mecanismo subasta inversa electrónica en Colombia, de la Gobernación de Cundinamarca de los años 2012 y 2013 cuyo presupuesto oficial sea mayor a MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.000.000.000), a la luz de la pluralidad de oferentes y la eficiencia del proceso, se puede evidenciar que cuando se lleva a cabo el evento de subasta, permite a la entidad lograr un mayor ahorro que generalmente se ve reflejado en mayor adquisición de bienes y servicios, la agilidad del proceso y el cumplimiento de los fines del Estado

Sin embargo, y a pesar de estar establecido en el decreto 1510 de 2013, que se puede realizar la adjudicación del proceso cuando solo se ha presentado una oferta o solo se cuenta con un proponente habilitado, la eficiencia del proceso de subasta inversa se ve cuestionada, no solamente por desgaste administrativo que el proceso en sí mismo conlleva, sino por la falta de una puja que brinde a la entidad la posibilidad de hacer más efectiva la adquisición de bienes o servicios.

En cuanto a los términos, condiciones y concurrencia de oferentes, se puede establecer que aún existen vacíos en cuanto a la elaboración de los diferentes documentos que soportan la contratación, y en la decisión que se toma sobre la modalidad a utilizar (subasta – licitación), ya que como se vio en el ejercicio algunos de los bienes o servicios a adquirir

aun cuando tienen características uniformes fueron convocados mediante licitación pública, como en los casos de los medicamentos y ambulancias presentando así confusiones a los posibles ofertantes.

No queda claro si durante el desarrollo del proceso: cotizaciones, solicitud de aclaraciones, elaboración de las especificaciones técnicas, presentación de ofertas, o durante la capacitación y simulacro de la subasta inversa se presentan acuerdos soterrados entre los posibles oferentes.

Otro pilar fundamental dentro de la efectividad del mecanismo subasta inversa electrónica es la formación de los servidores públicos en la elaboración y gestión de los procesos tanto para la elaboración de los diferentes documentos contractuales como para la interrelación con los contratistas. De manera que, es necesario entonces que se realicen procesos serios de cualificación de los servidores y actualización permanente de quienes en la contratación intervienen, puesto que los planes de compras, de contratación y de acción que son instrumentos de planeación y que son elaborados en forma anual, tienen constantes cambios debido principalmente a la falta de una verdadera planeación de los procesos contractuales.

Sin lugar a dudas el uso de la selección abreviada por subasta inversa electrónica tienen muchas ventajas, algunas de ellas son:

- Se demuestra que las entidades pagan menos por los bienes y servicios adquiridos cuando se utiliza esta modalidad de contratación,
- Se prevé que los bienes y servicios que se adquieren cuenta con la calidad solicitada por la entidad ya que se sujetan a las condiciones establecidas en las fichas de producto,
- Se elimina la etapa de observaciones constantes y temerarias a la evaluación de propuestas ya que la habilitación de carácter jurídico, financiero y técnico, pone a los proponentes en igualdad de condiciones y se adjudica el contrato a quien oferte el menor valor,
- La información sobre el proceso está disponible para todos los interesados, en las diferentes etapas del proceso,

- Dada la tecnología empleada para llevar a cabo el evento de subasta inversa electrónica se da la posibilidad de que participen los proponentes independientemente del lugar en el cual se encuentren.

Con esta monografía se logra confirmar la hipótesis de que las subastas electrónicas ofrecen ventajas, generan eficiencia en el tiempo de negociación, permiten intercambiar la información de manera electrónica, garantizando agilidad en el proceso de contratación, haciendo uso de la internet, haciendo más fácil y eficiente el proceso, evitando trámites, documentos, envíos de documentación, y facilitando la concurrencia de los interesados en cada proceso.

Finalmente, es importante que las administraciones, realicen anualmente una evaluación de los procesos contractuales a fin de realizar acciones de mejora. En el caso analizado, se deben tomar correctivos para que la participación de posibles oferentes sea mayor. No es admisible que en procesos como éstos el 76% de ellos no culminen en subasta inversa, sino en procesos de negociación con un único oferente habilitado, situación que puede no ser tan ventajosa para la administración, como lo serían una verdadera subasta.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

ARENCIBIA-JORGE, R., Leydesdorff, L., Chinchilla-Rodríguez, Z., Rousseau, R., & Paris, S. W. Retrieval of very large numbers of items in the Web of Science: an exercise to develop accurate search strategies. *El Profesional de la Información*, 18(5), 529-533. 2009.

BADELL, R. Régimen jurídico del Contrato Administrativo. Caracas-Venezuela. 2001

BAVARESCO, A. *Las técnicas de Investigación. (Manual para la elaboración de tesis, monografías e informes)*. Cincinatti: South –Western publishing Co. 2006

BEIL, D, y WEIN, L. *An Inverse-Optimization-Based Auction Mechanism to Support a Multiattribute RFQ Process*.2003.

BENAVIDES, José Luis. *El contrato Estatal*. Segunda Edición, Editorial Universidad Externado de Colombia. 2008.

BREWER-CARIÁS, A. Aspectos del régimen jurídico de la contratación gubernamental en América Latina. *Seminario sobre comparación de los Sistemas Jurídicos de los países del Caribe Británico y los Sistemas de los otros estados Miembros de la OEA*, Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, Barbados. 1983

BERGSTROM, T. C., & MILLER, J. H. Experimentos con los principios económicos. *Manual del profesor*, pp. 1–186. 2000.

BOSSANO, L. La subasta inversa un mecanismo de contratación pública, eficiente y transparente. En *Revista de la facultad de derecho*, 66.pp. 277-285. 2011.

CASSAGNE, Juan Carlos. *El contrato administrativo*. Buenos Aires: Abedelo-Perrot, 1999.

DECRETO 1510 de 2013. *Diario Oficial No. 48.854*, de julio 17 de 2013.

DECRETO 734 de 2012. *Diario Oficial No. 48.400*, de abril 13 de 2012.

DECRETO 1747 de 2000. *Diario Oficial No. 44.160*, de 4 de septiembre de 2000.

DROMI, J. *Ecuaciones de los contratos públicos*. Segunda ed. Ciudad Argentina-Hispania Libros. Argentina. 2008

GIRALDO, María Elena y Nubia González Cerón. *Diccionario Jurídico*. Editorial Jurídica de Colombia, 10 de agosto de 1994.

GONZÁLEZ López, Edgar. *Pliego de Condiciones en la Contratación Estatal, Principios Orientadores*. Universidad Externado de Colombia. 2010.

GROUP CENTER. *Subasta inversa electrónica*. Recuperado de <http://www.centergroupsa.com/Solucionesparasunegocio/Operaci%C3%B3ndeAbastecimiento/SubastaInversaElectr%C3%B3nica/tabid/67/Default.aspx>, consulta Julio de 2014.

HURTADO de BARRERA, Jacqueline. *El proyecto de Investigación*. Quinta edición. Caracas. Ediciones Quirón-Sypal. 2007.

JAP, S. the impact of online, reverse auctions on buyer-supplier relationships. *Recuperado de* <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.1026&rep=rep1&type=pdf>, consulta Julio de 2014

JURISPRUDENCIA Mediante *Sentencia 25000231500020100240401* de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 27 de marzo de 2014. Colombia.

JURISPRUDENCIA Mediante *Sentencia 110010326000200900035 00* de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 24 de marzo de 2011. Colombia.

LEY 1273 de 2009. *Diario Oficial No. 47.223*, de 5 de enero de 2009.

LEY 1266 de 2008. *Diario Oficial No. 47.219*, de 31 diciembre de 2008.

LEY 1150 de 2007. *Diario Oficial No. 46.691*, de julio 16 de 2007.

LEY 962 de 2005. *Diario Oficial No. 45.963*, de julio 8 de 2005.

LEY 588 de 2000. *Diario Oficial No. 44.071*, de 5 de julio de 2000.

LEY 527 de 1999. *Diario Oficial No. 43.673*, de 21 de agosto de 1999.

LEY 80 de 1993. *Diario Oficial No. 41.094*, del 28 de octubre de 1993.

MATALLANA Camacho, Ernesto. *Manual de Contratación de la Administración Pública*. Editorial Universidad externado de Colombia, 2° Edición, Bogotá DC. 2009.

MÉNDEZ, C. *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales*. 4ta. edición. México: editorial Limusa. 2008

ORELLANA, W., FERNÁNDEZ, B. y FERNÁNDEZ. *Subasta electrónica interactiva y subasta a sobre cerrado: un análisis comparativo de los resultados en Bolivia, (Monetaria)* Jul- sept. 299-345p. 2006.

SÁNCEHZ, N. (2007). *Técnicas y metodología de la investigación jurídica*. 3ra. Ed. Caracas, Venezuela: Editorial Livrosca, C.A.

SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando. *La Contratación Estatal*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2010.

SHUBIK, M. "On Auctions, Bidding, and Contracting". In R. Engelbrecht-Wigganns, M. Shubik, & J. Stark (Eds.), *Auctions, Bidding, and Contracting: Uses and Theory*, New York University Press, New York (pp. 3-31), 1983.

SOLANO Sierra, Jairo Enrique. *Contratación Administrativa, Modalidades de selección del Contratista*. Cuarta Edición, Editorial Doctrina y Ley Ltda. – 2010.

VICKREY, W. Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders, *Journal of Finance*, 16(1), pp. 8-37. 1961