



Libertad y Orden

**Proyecto de Contratación Pública DNP – Banco  
Mundial**



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



# Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



# I. Propósito



- Describir causas de daño antijurídico en el proceso contractual público
- Crear conciencia sobre la necesidad de obrar para prevenir o conjurar el daño
- Señalar recomendaciones de prevención y manejo derivadas de la jurisprudencia



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



## II. Tipología de causas



## ➤ **Etapa de planeación**

- Falta de planeación del contrato

## ➤ **Etapa precontractual**

- Ilegalidad del acto de adjudicación o declaratoria de desierta
- Prestación sin soporte contractual
- Contratación sin soporte presupuestal



## ➤ Etapa contractual

### Gestión

- Falta de previsión en la ejecución del contrato
- Mora o falta de pago del anticipo
- Incumplimiento de la Administración para la idónea ejecución del contrato
- Mora de la Administración en el pago
- Falta de reconocimiento de reajustes, obras adicionales o mayor permanencia
- Ilegalidad en la exigibilidad de las garantías

### Poder sancionatorio

- Uso arbitrario de poderes discrecionales
- Extemporaneidad en el ejercicio de poderes exorbitantes
- Ejercicio arbitrario de poderes exorbitantes



## ➤ Etapa de liquidación

- Obligación de liquidar correctamente el contrato (incluidos errores contables o aritméticos)
- Obligación de liquidar oportunamente el contrato





PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



## III. Descripción



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



# 1. Etapa de Planeación



## 1. Etapa de planeación

- Preparación de las condiciones jurídicas necesarias para la realización del proceso de selección del contratista y del posible contrato

### 1.1 Causa de daño

- **Falta de planeación del contrato**  
La administración no define adecuadamente los requerimientos tanto de la etapa precontractual como de la contractual



# 1. Etapa de planeación

## 1.2 Prevención y manejo

- Estudios previos cuidadosos
- Análisis y distribución de riesgos
- Escogencia del proceso de selección
- Tipificación del contrato



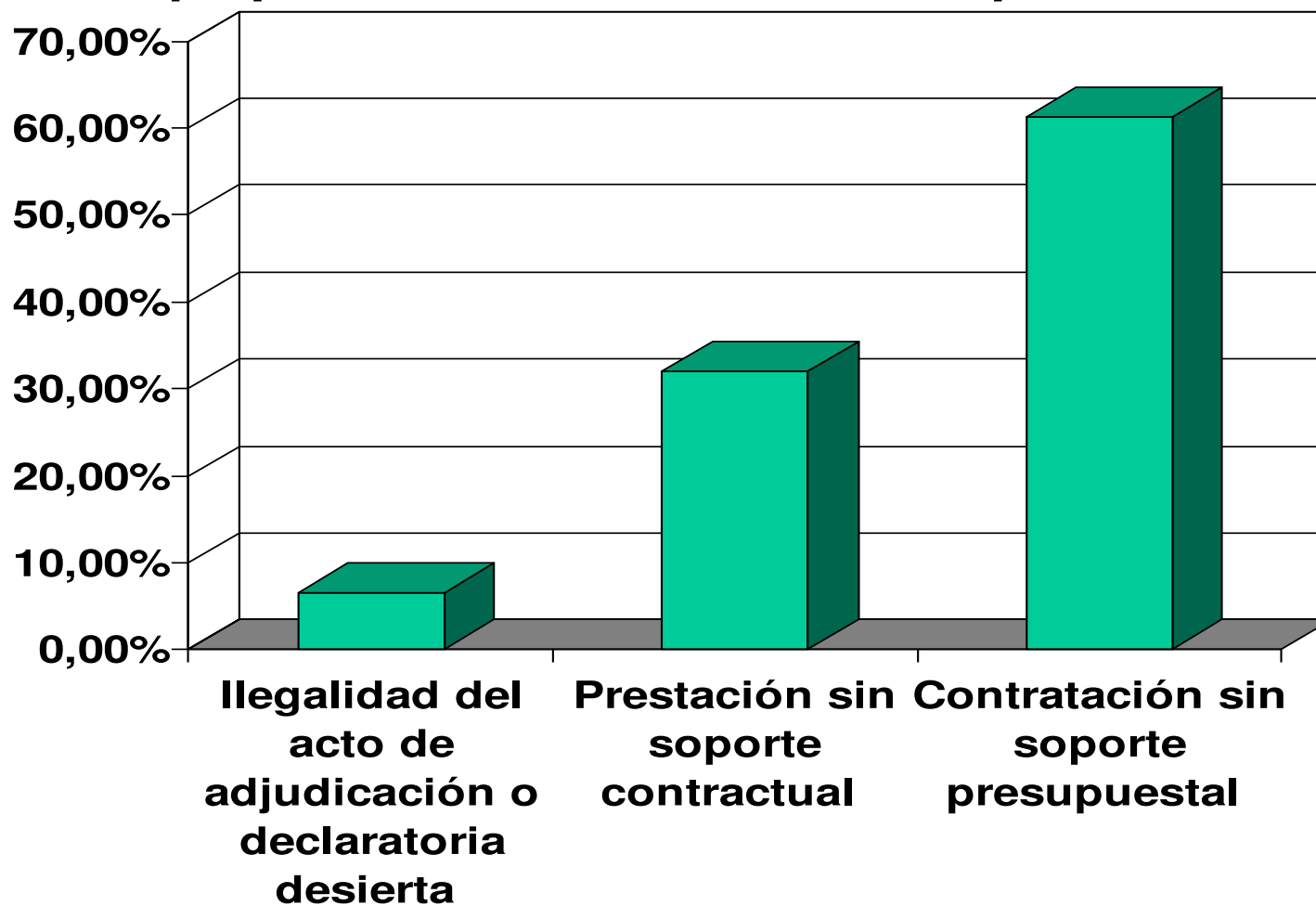
PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



## 2. Etapa precontractual



## Causas etapa pre-contractual: % en la etapa





## 2. Etapa precontractual

- Realización del proceso de selección con base en los pliegos de condiciones en los que se han estableciendo el objeto contractual, las condiciones del contrato a realizar y los criterios objetivos de escogencia del contratista

### 2.1 Causas de daño

- **Ilegalidad del acto de adjudicación o declaratoria de desierta**

La administración desconoce las reglas aplicables al proceso de selección: se desatienden las normas legales, los criterios de escogencia o las reglas del pliego.



## 2. Etapa precontractual

### 2.1 Causas de daño

#### ➤ **Prestación sin soporte contractual**

La administración ordena la ejecución de una actividad o la prestación de un servicio sin que se haya perfeccionado el contrato y se hayan cumplido los requisitos para iniciar su ejecución: acuerdo escrito, aprobación de garantía y registro presupuestal

#### ➤ **Contratación sin soporte presupuestal**

La administración, sin contar con soporte presupuestal, ejecuta un contrato o lo adiciona sin respaldo





## 2. Etapa precontractual

### 2.2 Prevención y manejo

- Soporte presupuestal y de caja
- Estandarizar las condiciones generales de los pliegos
- Inhabilidades tienen reserva legal
- “Pasa, no pasa”
- Proporcionalidad de requisitos de acceso
- Distribución de riesgos
- Adendas y aclaraciones
- Subsanan requisitos



## 2. Etapa precontractual

### 2.2 Prevención y manejo

- No condicionamientos
- Audiencia pública de adjudicación
- Lesividad
- Instructivos de procedimientos internos
- Impacto de la forma de pago: determinable por precios unitarios, administración delegada o reembolso de gastos
- Apropiación global de imprevistos
- Reconocimiento por mecanismos legales



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



## 3. Etapa Contractual

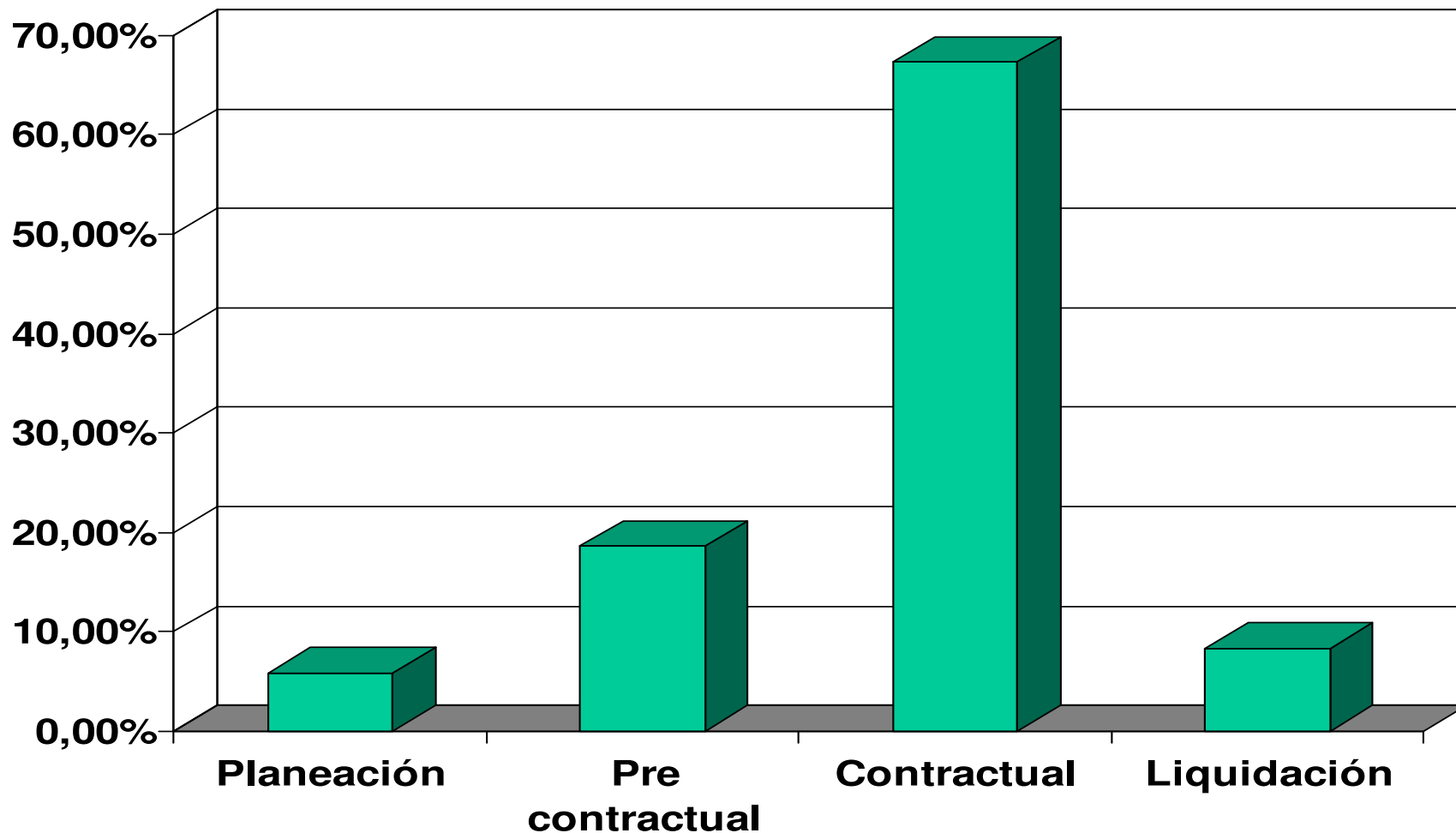


Libertad y Orden

# PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DNP – Banco Mundial



## Causas agregadas por etapa contractual: % para toda la base



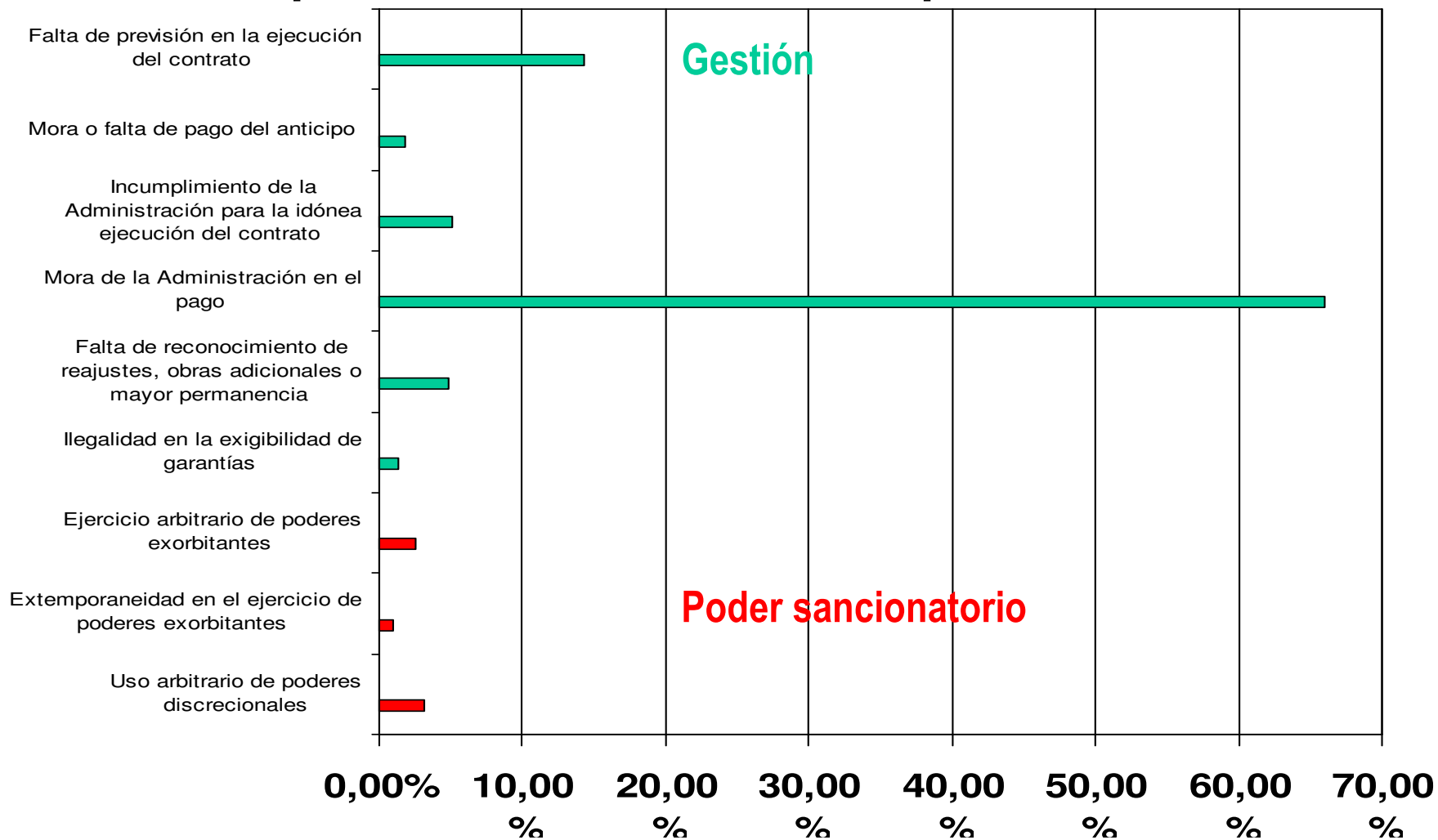


Libertad y Orden

# PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DNP – Banco Mundial



## Causas etapa contractual: % en la etapa





### 3. Etapa contractual

- De la iniciación al término de ejecución del contrato, dividida en dos sub-etapas: gestión contractual y poder sancionatorio:
- Gestión contractual: Conjunto de actividades a desarrollarse por la entidad y el contratista para la ejecución del contrato
  - Poder sancionatorio: Conjunto de facultades unilaterales de la administración en procura del interés público



## 3. Etapa contractual

### 3.1 Gestión Contractual

#### 3.1.1 Causas de daño en la Gestión Contractual

- **Falta de previsión en la ejecución del contrato**

La iniciación o la ejecución del contrato se afectan total o parcialmente por omisiones de la entidad antes o durante la ejecución del contrato

- **Mora o falta de pago del anticipo**

La administración no paga o incurre en mora total o parcial en el pago del anticipo



## 3. Etapa contractual

### 3.1.1 Causas de daño en la Gestión Contractual

- **Incumplimiento de la Administración**

La administración no honra sus compromisos o no adopta correctivos

- **Mora de la Administración en el pago**

La administración no paga oportunamente





## 3. Etapa contractual

### 3.1.1 Causas de daño en la Gestión Contractual

➤ **Falta de reconocimiento de reajustes, obras adicionales o mayor permanencia**

La administración, a conciencia del mayor costo, se abstiene de reconocerlo: modificaciones del contrato o aplicación de fórmulas o difiere a la liquidación

➤ **Ilegalidad en la exigibilidad de las garantías**

La administración declara ilegalmente la ocurrencia de un siniestro: exigibilidad de siniestros no amparados, exigibilidad de garantías como consecuencia de la caducidad sin haber liquidado el contrato



## 3. Etapa contractual

### 3.1.2 Prevención y manejo

- Habilitaciones previas (legales y fácticas)
- Programación de pagos
- Rutina de control de la ejecución (responsabilidades y formatos)
- Corrección de errores de diseños o estudios
- Manejo del anticipo (restrictivo, soportado, oportuno y amortizado)



## 3. Etapa contractual

### 3.1.2 Prevención y manejo

- Romper cultura de la inactividad
  - Principios
  - Medidas (suspensión, ajustes, peritajes técnicos, contratos adicionales, etc.)
  - Discrecionalidad (exorbitancias, revisión de precios, cláusulas unilaterales, etc)
  
- Evitar el silencio administrativo positivo



## 3. Etapa contractual

### 3.1.2 Prevención y manejo

- Restablecimiento del equilibrio económico
  - Imprevisión, incumplimiento, hecho del príncipe, exorbitancia, actos unilaterales
  - Evitar precios artificialmente bajos
  
- Manejo de garantías (pago, vigencia, reclamación, notificaciones)
  
- Manejo de actas de recibo y liquidación



## 3. Etapa contractual

### 3.2 Poder sancionatorio

#### 3.2.1 Causas de daño en el poder sancionatorio

- **Uso arbitrario de poderes discrecionales**

La administración hace mal uso de sus potestades unilaterales diferentes de las exorbitantes



## 3. Etapa contractual

### 3.2.1 Causas de daño en el Poder Sancionatorio

- **Extemporaneidad en el uso de poderes exorbitantes**

La administración hace uso extemporáneo de sus potestades exorbitantes

- **Ejercicio arbitrario de poderes exorbitantes**

La administración hace uso ilegal de sus potestades exorbitantes



## 3. Etapa contractual

### 3.2.2 Prevención y manejo

- Agotar posibilidades de concertación
  
- Garantizar debido proceso
  
- Multas:
  - Mecanismo de apremio y no de sanción o indemnización
  - Sólo en el periodo de ejecución del contrato



## 3. Etapa contractual

### 3.2.2 Prevención y manejo

- Cláusula penal
  - Se puede declarar después del vencimiento
  - No después del recibo a satisfacción o la liquidación
  - No opera ante incumplimiento recíproco
  
- Revocatoria directa con autorización y lesividad
  
- Contar previamente con disponibilidad presupuestal





## 3. Etapa contractual

### 3.2.2 Prevención y manejo

#### ➤ En la caducidad

- Elementos
- Descartar eximentes de responsabilidad
- No permite desconocer equilibrio contractual
- Desconocer obligaciones formales no permite su adopción
- Es residual
- Debe liquidar el contrato inmediatamente



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



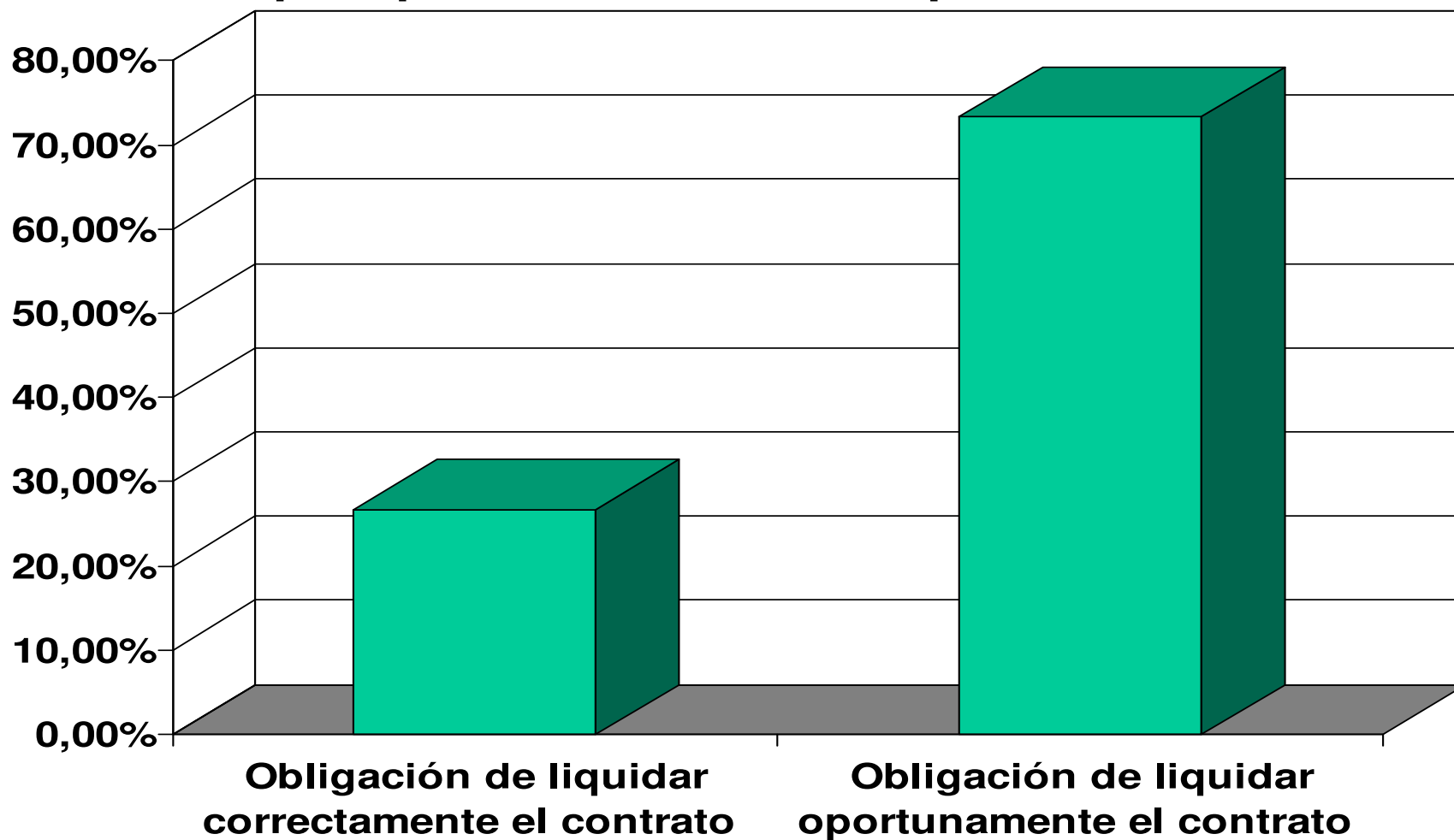
## 4. Etapa de Liquidación



Libertad y Orden



## Causas etapa liquidación: % en la etapa





## 4. Etapa de liquidación

→ Terminada la ejecución, debe hacerse corte de cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas, a efecto de extinguir el vínculo contractual.

### 4.1 Causas de daño

➤ **Obligación de liquidar correctamente el contrato**

La administración incurre en errores en la liquidación

➤ **Obligación de liquidar oportunamente el contrato**

La administración no liquida oportunamente el contrato



## 4. Etapa de liquidación

### 4.2 Prevención y manejo

- Seguimiento y control a la ejecución
- La liquidación debe reflejar el balance de la ejecución
- Vincular al interventor
- Buscar la liquidación de mutuo acuerdo
- Admitir salvedades precisas al proyecto de liquidación



## 4. Etapa de liquidación

### 4.2 Prevención y manejo

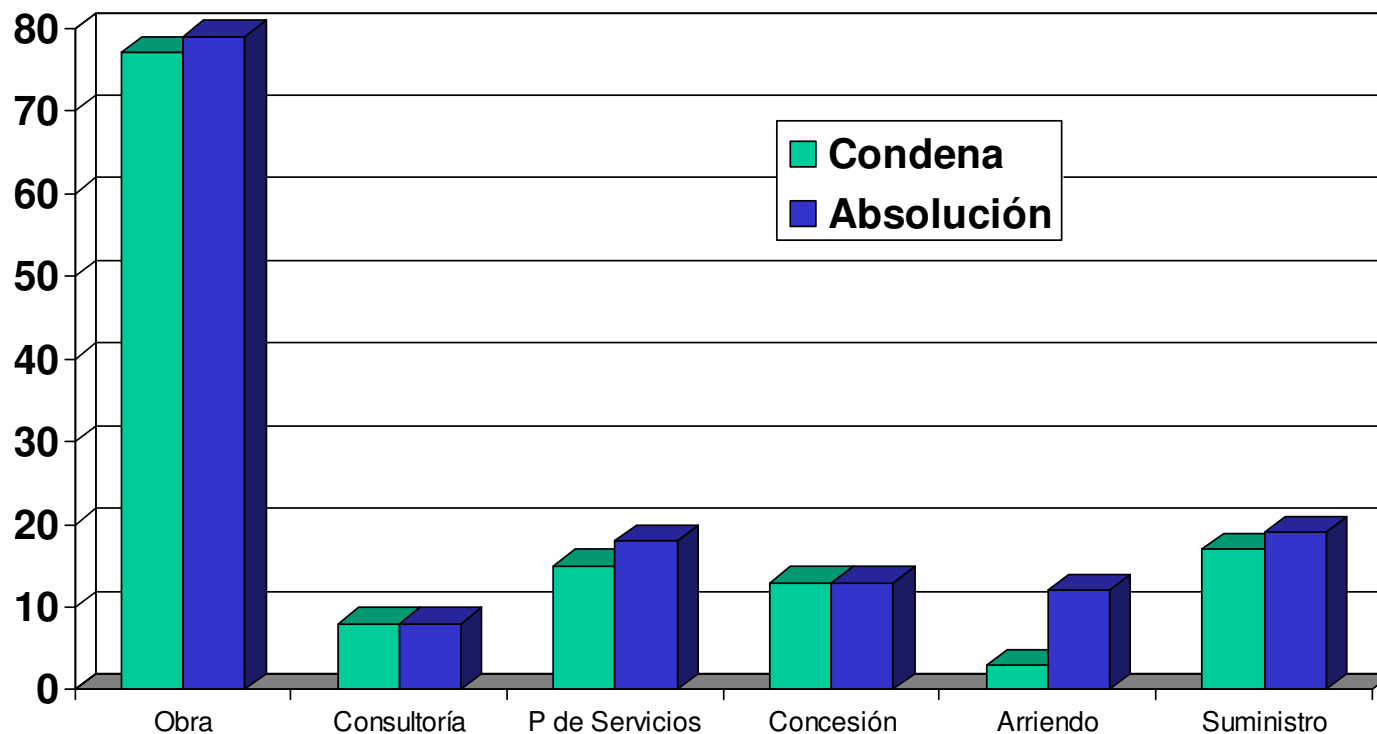
- Liquidación unilateral
  - Residual
  - Resolución con recurso de reposición
  - Agotada la fase convencional de mutuo acuerdo
  - Hasta la caducidad de la acción
  
- En caducidad y terminación unilateral debe procederse inmediatamente a liquidar
  
- Pago en tiempo de sumas a favor del contratista



## 5. Conclusión



La probabilidad de condena no esta asociada al objeto del contrato\*

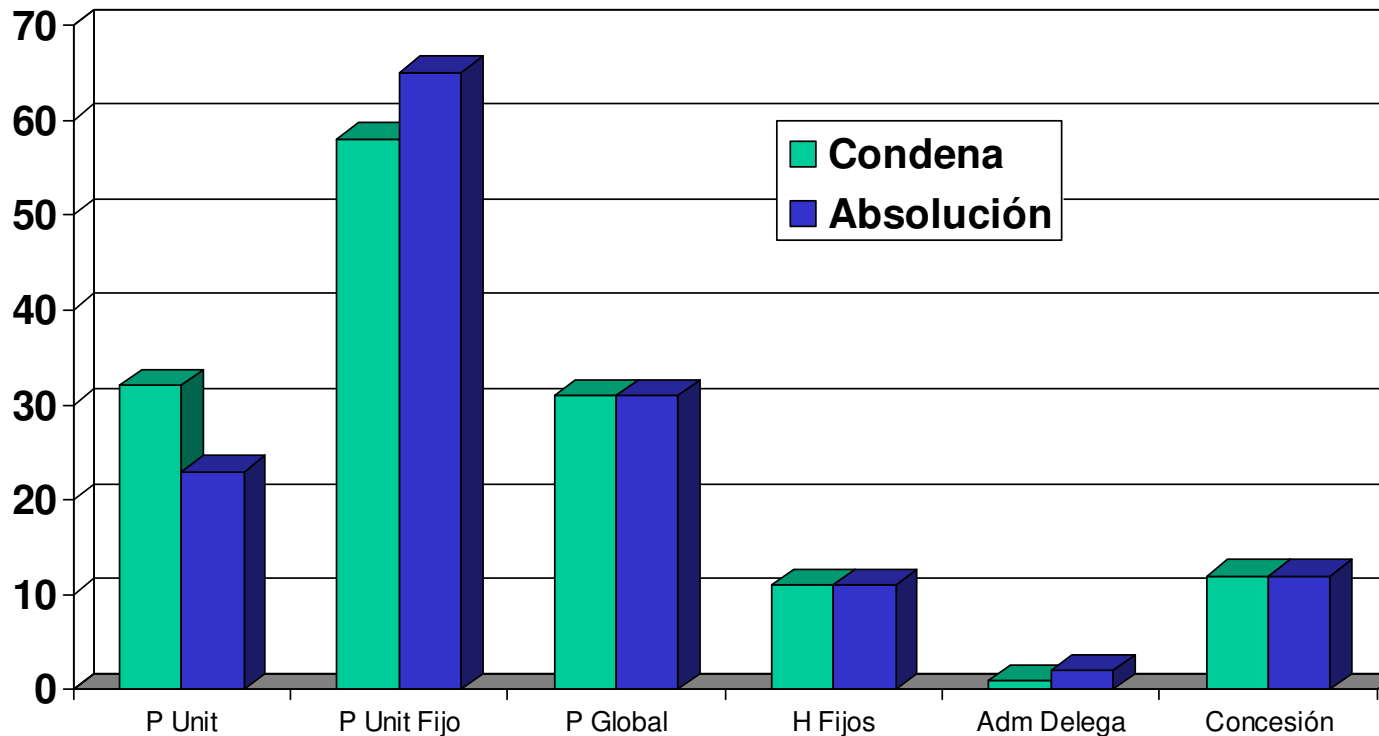


**\*Excluyendo conciliaciones**





## La probabilidad de condena no esta asociada a la forma o modalidad de pago



**\*Excluyendo conciliaciones**



## Causas internas o institucionales: Gestión

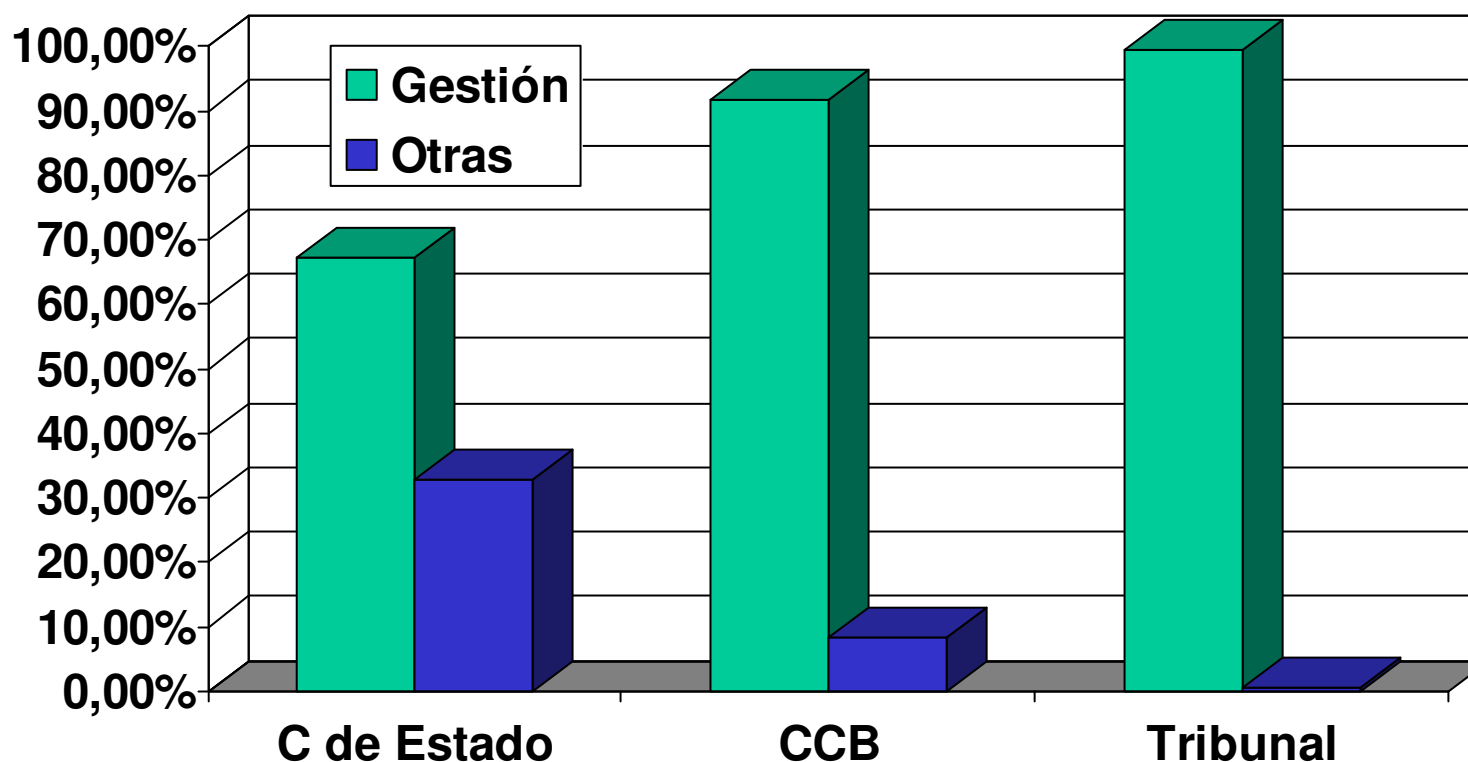
➤ Frecuencias de ocurrencia de las causas asociadas a la gestión:

■ Falta de planeación	6%
■ Prestación sin soporte contractual	6%
■ Contratación sin soporte presupuestal	11%
■ Falta de previsión	10%
■ Mora o falta de pago del anticipo	1%
■ Incumplimiento de la Admón para la idónea ejecución	3%
■ Mora en el pago	45%
■ Falta de reconocimiento de reajustes	6%
■ Liquidar correctamente	2%
■ Liquidar oportunamente	6%

93%

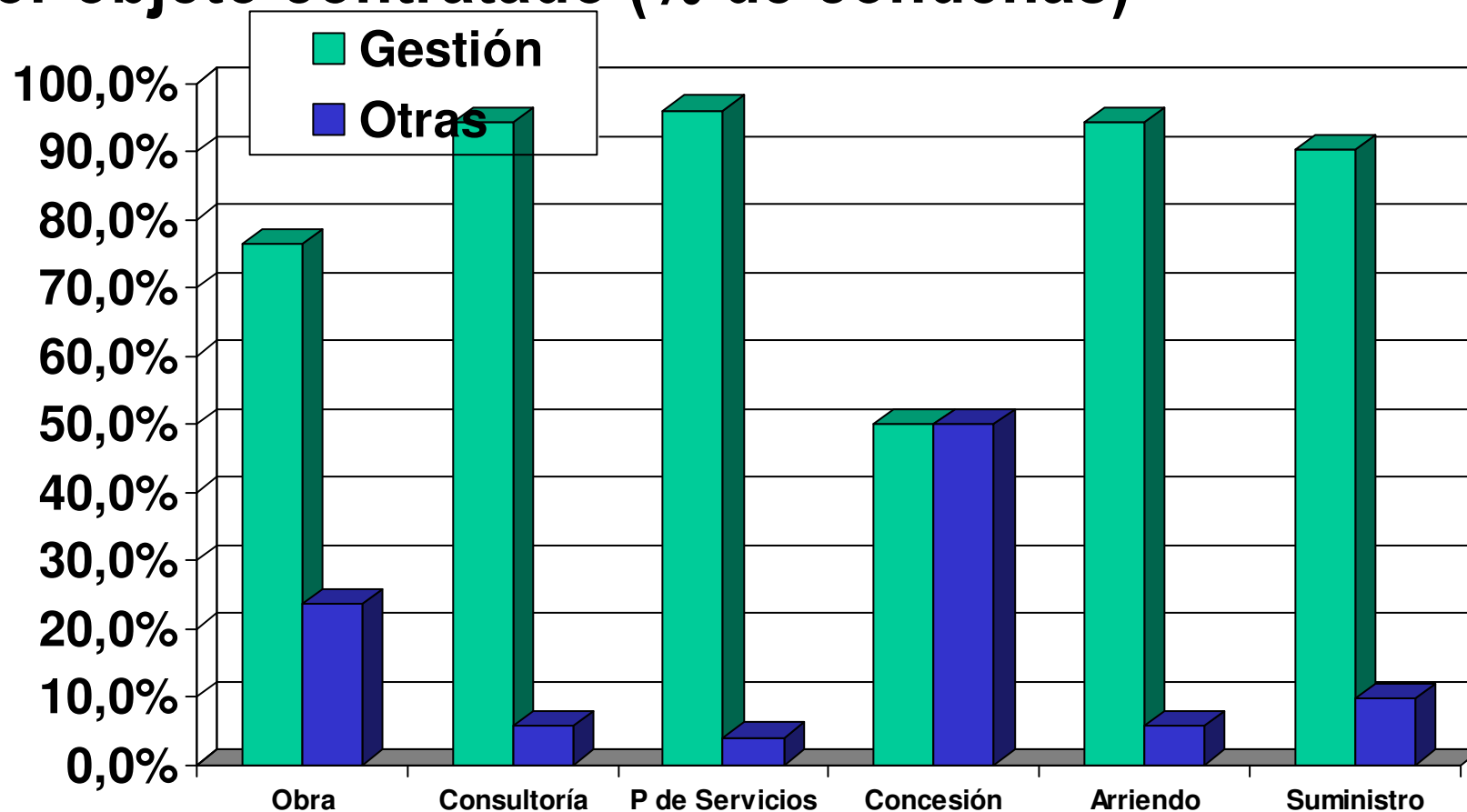


## Por tipo de instancia (% de condenas)





## Por objeto contratado (% de condenas)





## ➤ En términos monetarios\*:

- Las conciliaciones
  - Representan el 43% adicional al valor inicial total de los contratos
- Las sentencias
  - Representan el 128% adicional al valor inicial total de los contratos
- Los laudos
  - Representan el 151% adicional al valor inicial total de los 1contratos

\*El porcentaje de sobre costos que se presenta debe ser tomado con cautela, debido a que la información de las providencias no en todos los casos recogía el valor inicial del contrato y adicionalmente no discriminaba la proporción correspondiente al pago de prestaciones ejecutadas y no pagadas del pago correspondiente a resarcimiento –o indemnización- propiamente dicho..



PROYECTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DNP – Banco Mundial



Prevenir y manejar las causas de daño derivadas de la actividad contractual pública es posible!

El “Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública” es sólo el comienzo de ese esfuerzo!