



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación  
 Konrad Adenauer Stiftung



# Reforma a la Ley 80

## Contexto

Durante los últimos años, reformar la contratación estatal ha sido una de las principales preocupaciones del Legislativo y el Ejecutivo ya que ésta se convirtió en "el principal instrumento de ejecución del gasto público, y en consecuencia corresponde a un asunto esencial para la administración y para la satisfacción de los cometidos estatales"<sup>1</sup>. Su importancia aumenta con el hecho de que la participación promedio de la contratación del sector público en el PIB supera el 11% según los datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación.

En este contexto, desde el año 2002 se han presentado en el Congreso de la República numerosas iniciativas que buscan modificar algunas disposiciones de la Ley 80 de 1993 para crear las bases de una política pública de contratación coherente con todas las reformas que se han realizando en el país en esta materia; y construir un marco legal que permita a la administración, gestionar de manera óptima y eficiente los recursos públicos involucrados en la contratación. Sin embargo, ninguno de estos proyectos ha logrado terminar su trámite satisfactoriamente, pues es un tema que involucra muchos intereses económicos y que requiere de un amplio consenso político entre parlamentarios y gobierno.

En el año 2005 se presentaron cinco proyectos de ley para reformar la contratación estatal, cuatro de ellos de origen parlamentario y uno de autoría gubernamental. Estas iniciativas fueron

acumuladas en el proyecto de ley N°020 de 2005 y para evitar que corriera la misma suerte que los anteriores, sus proponentes se encargaron de dejar claro que la iniciativa busca únicamente modificar temas específicos e incluir materias necesarias para la eficacia y la transparencia en la contratación pública, más no sustituirla o derogarla en su totalidad.

A pesar de esto, algunos de los temas incluidos en el proyecto fueron objeto de gran controversia durante los debates que cursó en el Senado. Uno de ellos fue el ámbito de aplicación del Estatuto de Contratación Pública, específicamente en lo referente a las entidades estatales que serán exceptuadas de aplicar la norma. La discusión provocó que varios congresistas expresaran su desacuerdo con una reforma que ampliaría sustancialmente las excepciones en la aplicación de la Ley y aumentaría los casos de corrupción en la contratación pública.

Durante esta legislatura la reforma logró históricamente ser evaucada por el Senado de la República. Esperemos que para la próxima, la Cámara de Representantes haga un profundo exámen a esta importante iniciativa para que finalmente se mejoren los mecanismos legales de optimización de los recursos públicos y se haga una asignación transparente de éstos.

<sup>1</sup> Ponencia primer debate Proyecto de Ley N° 020 de 2005, Pág. 9.

## Objetivo del Observatorio Legislativo

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



## Hoja de vida del proyecto

● **Nombre del proyecto:** "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos".

● **Número de Proyecto:** 020 de 2005 Senado, acumulado con los proyectos de ley 013, 019, 032 y 083 de 2005.

● **Autores:** **Proyecto de Ley N° 020/2005:** Carlos Uriel Gallego, Ministro de Transporte; Sabas Pretelt de la Vega, Ministro del Interior y Justicia. **Proyecto de Ley N° 013/2005:** Senador Gabriel Zapata Correa. **Proyecto de Ley N° 019/2005:** Senadores Luis Humberto Gómez Gallo y Luis Antonio Serrano. **Proyecto de Ley N° 032/2005:** Senador Carlos Moreno de Caro. **Proyecto de Ley N° 083/2005:** Representante a la Cámara Gustavo Adolfo Lanziano.

● **Ponentes Senado:** **Primer debate:** Germán Vargas Lleras, Mario Uribe, Hernán Andrade, Darío Martínez, Antonio Navarro, Andrés González y Ciro Ramírez. **Segundo debate:** Germán Vargas Lleras, Ciro Ramírez, Antonio Navarro, Andrés González, Mario Uribe, Darío Martínez, José Orlando Mora.

● **Gaceta del Congreso:** 458, 466, 454 y 656 de 2005 y 90 de 2006.

● **Estado actual:** Aprobado en segundo debate por el Senado de la República.

Fecha de publicación: Junio 27 de 2006



# La evolución del proyecto en el Senado<sup>1</sup>

Temas	Texto original del proyecto de ley	Texto aprobado en primer debate	Texto ponencia segundo debate	Texto aprobado en segundo debate
Ámbito de aplicación	La Ley 80 no aplicará a las siguientes entidades: Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Empresas de Economía Mixta.	No se aprobó. La disposición será de aplicación general para las entidades públicas.  Las entidades exceptuadas de la Ley 80 deberán acatar los principios del artículo 209 y 267 de la Carta Política, así como el deber de selección objetiva y el régimen de incompatibilidades e inhabilidades previsto en el estatuto de contratación.  El juez competente para conocer de las controversias contractuales de las entidades estatales independiente del régimen aplicable, será de la jurisdicción contencioso administrativo.	No hay modificaciones.	La Ley 80 no aplicará a las siguientes entidades, entre otras: Satena, Indumil, Hotel Tequendama, Centro de Investigaciones Aeronáuticas, astilleros de la Armada, Establecimientos de Crédito, Entidades Financieras y Compañías de Seguros, Empresas de Servicios Públicos, Ecopetrol y Empresas de Seguridad Social creadas por Ley 100.  No podrán iniciar procesos de licitación en Colombia las empresas nacionales y extranjeras –y sus respectivos socios–, que hayan sido condenadas por corrupción.
Modalidades de selección	Las modalidades de selección contempladas son la licitación pública, la selección abreviada y la contratación directa.	Se adiciona la necesidad de que las obligaciones derivadas de los contratos interadministrativos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora.	Se aclara que será competencia de las entidades contratantes definir los casos en que la oferta sea presentada mediante subasta.  Se entenderá por menor cuantía la suma equivalente en pesos colombianos a US \$58.000.	Se incluye como causal de contratación directa la adquisición de bienes y servicios que requieren reserva, es decir los relacionados con labores de inteligencia.  Se prohíbe de manera expresa la posibilidad de que las cooperativas, Fonade, y las ONG contraten directamente así se trate de un contrato de menor cuantía.
Distribución de riesgos	Para la asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación estatal, debe incluirse en los pliegos de modificación una tipificación, estimación y asignación de los riesgos que se puedan presentar, y el momento de revisión de los mismos.	Se incluyen como causales de <b>restablecimiento del equilibrio financiero del contrato</b> : (i) el ejercicio de los poderes exorbitantes por parte de la entidad contratante, (ii) el incumplimiento del contrato por parte de la administración, (iii) la ocurrencia de situaciones materiales imprevistas y (iv) en casos de imprevisión (en éste caso sólo se reconocerán los costos adicionales).  La administración puede solicitar el restablecimiento de la ecuación económica a su favor, cuando se incremente la utilidad prevista para el contratista.	Se eliminan las causales de restablecimiento del equilibrio financiero por estar ya reguladas en la Ley 80 de 1993 o ser de difícil aplicación.  La determinación de las causales de restablecimiento del equilibrio económico del contrato será de desarrollo jurisprudencial, por parte del Consejo de Estado.	Se incluyó la posibilidad de que la administración interponga multas de manera unilateral como mecanismo de coerción para el cumplimiento de los contratos.
Promoción al desarrollo	Se podrá iniciar proceso de selección abreviada por menor cuantía con las mipymes.  En caso de no haber proceso de selección abreviada se podrán tomar medidas que promuevan la subcontratación con las mipymes.	Se fijan los mecanismos de promoción para las mipymes y se señala la posibilidad de extender esos beneficios a los grupos marginados y discriminados.  Las medidas de promoción se aplicarán a procesos de selección cuyo valor se encuentre por debajo de 1.000 smlmv.	Grupos marginados deberán constituirse en mipymes para obtener los beneficios.  Las medidas de promoción se aplicarán a procesos de selección cuyo valor se encuentre por debajo los US\$ 125.000 en su equivalente en pesos.	Se retoma el valor en pesos colombianos.

1 Se han destacado sólo las modificaciones más importantes que ha sufrido el proyecto durante los debates en comisión y plenaria del Senado.



Temas	Texto original del proyecto de ley	Texto aprobado en primer debate	Texto ponencia segundo debate	Texto aprobado en segundo debate
<b>Registro Único de Proponentes (RUP)</b>	<p>Todas las personas que aspiren a celebrar contratos con entidades estatales deberán inscribirse en el registro único de proponentes del registro único empresarial de la cámara de comercio.</p> <p>No se realizará la inscripción en los casos de contratación de urgencia, de menor cuantía, contratación para el desarrollo directo de actividades científicas y tecnológicas, contratos de prestación de servicios, empréstitos, contratos de concesión de cualquier índole y arrendamientos.</p> <p>En el RUP constatará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente; a partir de la cual se dará una calificación de la capacidad máxima de contratación del inscrito.</p> <p>Las cámaras de comercio harán la verificación sobre la existencia y legalidad de la información presentada por los interesados al momento de inscribirse en el registro.</p>	No hay modificaciones.	<p>Se exceptúan de inscripción: la contratación directa, los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, para la prestación de servicios de salud, de servicios profesionales, concesiones de cualquier índole, productos de origen o destinación agropecuarias que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas, cuando no exista pluralidad de oferentes, menor cuantía y los contratos de arrendamiento.</p> <p>La verificación de la información inscrita en el RUP será solo documental.</p>	Las cámaras de comercio harán la verificación sobre la existencia y veracidad de la información presentada por los interesados al momento de inscribirse en el registro.
<b>Principio de publicidad</b>	<p>Se crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECO), con el fin de integrar y estandarizar la información sobre contratación. Éste servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades públicas y la ciudadanía.</p> <p>Las entidades deberán publicar el pliego de condiciones y los documentos base para su elaboración, así como las razones por las cuales acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos.</p> <p>En los pliegos de condiciones definitivos no se podrán modificar los elementos esenciales de los proyectos de pliegos que fueron publicados.</p>	No hay modificaciones.	<p>La obligación de publicidad que tienen las entidades públicas se mantendrá durante todo el proceso contractual y no sólo durante el proceso de selección.</p>	Se aprueba como el texto de la ponencia de segundo debate.
<b>Régimen de concesiones</b>	<p>Las concesiones para la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones tendrán una duración máxima de 10 años prorrogables.</p> <p>El Ministerio de Comunicaciones será la entidad encargada de determinar los requisitos y condiciones para acceder tanto a las concesiones como a su prorroga.</p>	<p>Se establece una sola prórroga para los contratos de concesión (excepto en servicios y telecomunicaciones), antecedida de estudio técnico y económico, y renegociación de las condiciones para la ejecución.</p> <p>Vencida la prórroga, se abrirá un nuevo proceso de selección, sin inhabilidad para los concesionarios actuales.</p> <p>En materia de telecomunicaciones, se señala que las concesiones serán de 10 años, prorrogables no automáticamente.</p>	<p>El término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones, incluidas las de televisión, serán de diez (10) años. La autoridad competente podrá prorrogarlos por lapsos iguales.</p>	La prórroga para los contratos de concesión (excepto en servicios y telecomunicaciones), estará limitada a que el precio no supere el 60% del contrato de concesión original.
<b>Contratación con organismos internacionales</b>	<p>Los contratos celebrados por entidades estatales con los recursos percibidos de organismos internacionales, podrán someterse a los reglamentos de éstas.</p> <p>Los contratos celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, con recursos de las entidades estatales, se someterán a la Ley 80.</p>	<p>Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público, entes gubernamentales u organismos de cooperación internacional, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.</p> <p>Las entidades estatales no podrán celebrar contratos para administración de sus recursos con organismos de cooperación o asistencia internacional.</p>	Se aprueba sin modificaciones.	Se aprueba sin modificaciones.



# Los grandes temas de la reforma

## 1

### Objetivo de la reforma

- Hacer de la gestión contractual un procedimiento más transparente y eficiente.
- Regular la **asignación de riesgos** en los contratos estatales.

## 2

### Ámbito de aplicación de la reforma

- En el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, se encuentran enumeradas las entidades estatales que están sujetas al régimen de contratación pública, entre las que se encuentran la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta; entre otras. Por su parte, entidades estatales como las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, que mantienen un régimen especial de contratación o se rigen por normas de derecho privado, están exceptuadas de aplicar la Ley 80.

- Durante los debates que ya cursó el proyecto, fueron exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley algunas entidades de carácter estatal como: Satena, Indumil, el Hotel Tequendama, el Centro de Investigaciones Aeronáuticas, los astilleros de la Armada, los Establecimientos de Crédito, Entidades Financieras y Compañías de Seguros de carácter estatal, y las Empresas Sociales, Industriales y Comerciales del Estado así como las Empresas de Economía Mixta que compitan con empresas del sector privado o desarrollen su actividad en **mercados regulados**.

## 3

### Modalidades de selección

- Según el proyecto, las modalidades de selección permitidas serán la **licitación pública**, la selección abreviada, y la **contratación directa**. En todas se deberá respetar el principio de selección objetiva a partir del cual el proceso de escogencia deberá basarse en el análisis de la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores o motivaciones subjetivas como afecto o interés.
- Por regla general la selección de los contratistas se hará por licitación pública. Las demás modalidades serán utilizadas en ocasiones especiales enunciadas en el estatuto de contratación.
- La selección abreviada es una "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, deban adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual<sup>1</sup>". Para esta modalidad de selección no será necesario la convocatoria pública. Algunas de las causales más importantes para la aplicación de esta modalidad, son la contratación de menor cuantía, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud y la contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

- La contratación directa se utilizará en situaciones de urgencia manifiesta, **contratación de empréstitos**, contratos interadministrativos (de éstos se exceptúan los contratos de seguros de las entidades estatales), y adquisición de bienes y servicios relacionados con los temas de inteligencia.

## 4

### Promoción al desarrollo

- Acorde con la preocupación del Estado por garantizar el máximo beneficio socioeconómico de los recursos fiscales sujetos a la contratación e incentivar y promocionar el desarrollo de los pequeños y medianos empresarios; el proyecto de ley contempla medidas que tienen por objeto beneficiar a este tipo de empresas en los procesos de contratación estatal.
- Las entidades estatales podrán tomar medidas en beneficio de las mipymes durante los procesos de selección. Será necesario que el valor del futuro contrato sea menor a 1000 smmlv. Las medidas podrán ser:
  - Convocatorias limitadas a las mipymes en los procesos de selección cuando antes de la apertura del proceso respectivo se haya manifestado el interés del número plural de mipymes<sup>2</sup>.
  - Medidas conducentes al otorgamiento de anticipos en los contratos estatales adjudicados a mipymes por un porcentaje superior al 50%, conforme a lo dispuesto por el Gobierno Nacional.

## 5

### Concesiones

- El proyecto de ley, propone que las **concesiones** para la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones tengan una duración máxima de 10 años prorrogables.
- En concordancia con el fallo constitucional que declaró la inexequibilidad de las **prorrogas automáticas**, el proyecto de reforma establece que se podrán ampliar las concesiones siempre y cuando el precio no supere el 60% del contrato original. Antes de que la prórroga sea adjudicada, deberá hacerse un estudio técnico y económico, así como la

renegociación de las condiciones para su ejecución. Ésto con el fin de no limitar la libre concurrencia en los procesos de contratación estatal y seleccionar la oferta más favorable a los intereses de la entidad.

1 Ponencia primer debate Proyecto de Ley 020 de 2005, pág. 10.

2 El número de mipymes requerido será determinado por el reglamento del Gobierno Nacional.

3 Corte Constitucional, sentencia C-941 de 2002. Magistrado Ponente Clara Inés Vargas.

## ABC del proyecto



**Asignación de riesgos:** Proceso en el que las partes contratantes (contratista y entidad contratante) establecen los posibles hechos sobrevinientes futuros y predecibles, que puedan acaecer durante la ejecución del contrato y quien asumirá su ocurrencia.

**Contrato de Concesión:** Los que celebran las entidades estatales con el fin de otorgar al concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público; o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público<sup>1</sup>.

**Contratación de empréstitos:** Acuerdo entre una entidad estatal y un particular que permite hacer una transferencia temporal de recursos al primero con el compromiso de devolverlos en una fecha futura y de pagar una tasa de interés previamente acordada entre el oferente y el demandante del crédito.

**Contratación directa:** Proceso excepcional por medio del cual el Estado no contrata a través de licitación o concurso público sino que, teniendo en cuenta la naturaleza o cuantía del objeto a contratar, lo hace directamente<sup>2</sup>.

**Licitación pública:** proceso por medio del cual las entidades estatales abren una convocatoria para suprir una necesidad específica, en la cual pueden participar todos aquellos interesados que consideren que cuentan con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para cumplir cabalmente con el objeto del contrato.

**Mercados Regulados:** Sectores de mercado en el que los precios o tarifas del servicio son fijos. Generalmente los mercados regulados son los del sector eléctrico, gas, agua, telecomunicaciones, etc.

**Prorrogas automáticas:** Renovación inmediata de un contrato celebrado y ejecutado, una vez terminado el tiempo de duración, sin que sea necesario un nuevo acuerdo entre las partes.

**Restablecimiento de la ecuación económica del contrato:** mantenimiento durante la ejecución del contrato de la equivalencia entre obligaciones y derechos establecida entre las partes al momento de su celebración.

1 Art. 32 Ley 80 de 1993. Estatuto General de la Contratación Pública.

2 En <http://www.transparencia.gov.co>

3 *Ídem*.

## Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

• Dirección General del Proyecto Marcela Prieto Botero • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano  
• Edición General Gina Romero • Asistente de Investigación Nadya Aranguren • Diagramación Victoria Eugenia Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 Nº 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.  
Tel: (571) 2183858 - 218 3831. Correo electrónico: [observatoriolegislativo@icpolombia.org](mailto:observatoriolegislativo@icpolombia.org)

