



G-576

Ipiales, 20 de Noviembre de 2.013.

Ingeniero:  
**OSCAR GUSTAVO GÓMEZ FLÓREZ**  
R.L Unión Temporal Las Lajas-2013

Ref. Contestación observaciones LICITACIÓN PÚBLICA No. LP-0022013.  
**CONSTRUCCION UNIDAD DE CUIDADOS INTENSIVOS (UCI) HOSPITAL CIVIL DE  
IPIALES E.S.E - DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

En desarrollo del proceso de licitación de la referencia que adelanta el Hospital Civil de Ipiales para la selección del contratista que ejecute el proyecto de CONSTRUCCION UNIDAD DE CUIDADOS INTENSIVOS (UCI) HOSPITAL CIVIL DE IPIALES E.S.E - DEPARTAMENTO DE NARIÑO se había establecido en la cronología del proceso un lapso de tiempo para realizar observaciones al proyecto de pliegos en debida forma y tiempo. El pliego dice recomendaciones iniciales: *Toda consulta u observación debe formularse por escrito radicada en la Gerencia del Hospital en horario de oficina y copia escaneada al correo alfonsobenavides@gmail.com, no se atenderán consultas telefónicas ni personales. Ahora su observación no llevo en forma escrita a la gerencia ni escaneada con su firma al correo ahí establecido, por lo tanto no cumple con lo establecido en el pliego para ser tenida en cuenta como observación, mas sin embargo el Hospital Civil de Ipiales a manera de información y con el objetivo de lograr establecer reglas claras y precisas que permitan la aplicación de principios fundamentales de la contratación pública como el de transparencia y los contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, que permiten que la función pública a la que estamos comprometidos como empresa social del estado sea la más transparente, atiende sus inquietudes de la siguiente manera:*

*De manera preliminar es prudente aclarar en primera instancia que por ordenamiento legal establecido en sentencias del Consejo de Estado, las empresas sociales del estado cuando pretendan adjudicar entre otros, contratos de obra pública de los determinados en el artículo 32 de ley 80 de 1.993; deberán dar aplicación a los preceptos que regulan la contratación pública (ley 80 de 1.993, ley 1150 de 2.007, Ley 1474 estatuto anticorrupción, decreto 019 anti trámites y el decreto 15 10 de 2.013), en segunda instancia y conocido lo anterior, es pertinente dejar en claro la autonomía y*



discrecionalidad de que goza la administración para confeccionar los pliegos de condiciones. A manera general se le aclara la discrecionalidad y total independencia que tiene el Hospital para la elaboración de los pliegos y en ellos plasmar las exigencias mediante reglas claras y apegadas a la normativa aplicable, y sin exigir imposibles de cumplir; la mayoría de sus observaciones y solicitudes se relacionan con las exigencias hechas en detalle dentro del proyecto de pliegos, por ello a continuación se hace un relato jurisprudencia al respecto que está contenida en la respuesta al punto 1 de la visita de obra

Después de las aclaraciones anteriores damos respuesta a sus observaciones

**1. OBSERVACIÓN.** - Hace un tiempo atrás se dio terminación anormal al proceso de contratación de licitación pública 001-2013 por medio de la resolución No. 5701 de octubre 9 de 2013; en ella se expresa que la Gerencia del hospital compartía lo expresado por el oficio de la Contraloría General de la República en el control de advertencia, enunciando algunos puntos en los cuales estaba de acuerdo. Sin embargo como se podrá observar en el borrador de pliegos vuelve la entidad a insistir en el requisito de visita de obra, que no es obligatorio, por lo tanto solicito retirarlo del pliego de condiciones.

#### LA ENTIDAD RESPONDE

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en su artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece como finalidades de la contratación **"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"** en el mismo sentido frente a los particulares, establece que tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. En este sentido, y en atención al cumplimiento de los fines del Estado y las finalidades de la contratación, las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los estudios previos a que se refiere el Decreto 1510 de 2013 deberán establecer entre otros: la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación; la descripción del objeto a contratar; los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección; y, la justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable.

Por su parte, respecto del contenido mínimo del pliego de condiciones, el Decreto 1510 de 2013 establece que deberá contener, entre otros: "los fundamentos del proceso de selección, su modalidad, términos, procedimientos, y las demás reglas objetivas que gobiernan la presentación de las ofertas así como la evaluación y ponderación de las mismas, y la adjudicación del contrato".

Así, en los casos en que una entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública requiera celebrar un contrato para cumplir con las funciones a su cargo, podrá establecer objetivamente criterios para la presentación y aceptación de ofertas, así como los factores de selección en razón a las características y naturaleza del bien o servicio a contratar.



Las entidades estatales para proteger el interés público y los fines del Estado, tienen como deber el exigir unos requisitos mínimos que aseguren la escogencia objetiva del mejor contratista. Al respecto, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 consagró:

"5o. En los pliegos de condiciones:

"a) Se indicarán los requisitos, objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.

"b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación.

"d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren;

"e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad."

La Corte Constitucional, al hacer el análisis del literal b) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, (Sentencia C-932/07, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) fue clara en advertir: "Como se vio en precedencia, los criterios de selección objetiva del contratista y de favorabilidad de las ofertas buscan garantizar la transparencia e imparcialidad de la función pública y la eficacia y eficiencia de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines del Estado (Artículo 209 de la Constitución), por lo que es válido que el legislador hubiere exigido a la administración la evaluación de la propuesta más ventajosa para el Estado".

Por tal motivo, cualquier exigencia que se haga en desconocimiento de un trato igualitario y proporcional así como que desconozca la finalidad y objetivos perseguidos con el proceso contractual, constituirá una desviación de poder como lo señala el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1991.

De acuerdo con lo anterior, el servidor público tiene el derecho y el deber de establecer en los pliegos de condiciones, las reglas claras, objetivas y justas, que aseguren una escogencia objetiva del contratista, se cumpla con los principios de la función pública y a su vez con los fines del Estado. Es por esto, que el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007 al desarrollar el principio de selección objetiva de los contratistas, define los requisitos de verificación de su cumplimiento con los cuales el proponente se entiende habilitado y

los diferenció de las condiciones de comparación para la selección de la oferta más

favorable. En efecto, la norma citada dispone lo siguiente: "Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y



los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas”

El Consejo de Estado en diversas sentencias se ha pronunciado sobre la facultad discrecional de la administración para la elaboración de los pliegos. Aquí es pertinente recordar que, es principio fundamental Informador de la etapa de selección del contratista, el de garantizar la igualdad de los oferentes y por lo mismo bajo dicha óptica todas aquellas cláusulas que puedan comportar la vulneración de tal principio, son susceptibles de depuración, por parte del juez del contrato, como que la aplicación indiscriminada de aquellas, puede constituir la fuente de daños y perjuicios para cualquiera de los participantes dentro del proceso de selección objetiva.

Se quiere significar con lo anterior que, si bien es cierto a la administración le corresponde un grado relativo de autonomía en lo que a la redacción de los pliegos corresponde, específicamente, el referido a la materia puramente técnica propia de los requerimientos del proyectado contrato, no lo es menos que, respecto de la materia de naturaleza comercial que habrá de proyectarse a futuro en el contenido del contrato estatal, está sujeta a observar no sólo la carga de claridad y precisión arriba mencionada, amén de la de legalidad, sino de la misma manera a adecuar su conducta en un todo a los dictados del principio de la buena fe, que adquiere relieve de particular importancia, en esta etapa pre comercial, no pudiendo la entidad licitante, so pretexto de la facultad de acción unilateral de los pliegos de condiciones, introducir en ellos, contenidos comerciales, que desatiendan el principio de igualdad o se materialicen en disposiciones predisuestas que puedan calificarse como abusivas, vejatorias o leoninas.

Sobre el particular ha de recordarse que el pliego de condiciones en tanto conjunto de cláusulas redactadas por la administración, de carácter obligatorio y vinculante, puede estar integrado por cláusulas que cumplen una función diferente como que algunas están orientadas a desarrollar el proceso de selección, en tanto otras se habrán de proyectar en el negocio definitivo. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. CONSEJERO PONENTE: DOCTOR DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ. Expediente No. 12.344

Por otra parte el Consejo de Estado Sección Tercera con ponencia del Consejero Alier E. Hernández Enríquez Expediente número: 18059 aclara Es más, una comprensión tan restrictiva -como la que se propone en la demanda- de las facultades que los artículos 2, 3 y 4 del decreto 1436 de 1998 atribuyen a la administración, resultaría, adicionalmente, contraria a los artículos 24, numeral 5º y 30, numeral



2º, de la ley 80 de 1993, habida consideración que, en estas dos disposiciones -en las que los preceptos en cuestión del decreto 1436 de 1998 se sustentan-, todo lo que hace el legislador es señalar parámetros o criterios [sic] generales, a la administración, para que configure los pliegos de condiciones o términos de referencia, pero dejándole siempre un margen de relativa libertad para concretar los requisitos, reglas, condiciones y exigencias que estime oportunos, de acuerdo con las circunstancias de cada proceso de selección en concreto.

La visita de obra, ésta se ha convertido en una práctica usual de las entidades públicas que tiene por finalidad que los interesados en participar dentro de un proceso de contratación conozcan de manera exacta las condiciones de tiempo, modo y lugar en que tendrán que ejecutar el proyecto respectivo (ubicación espacio-temporal, fuentes de materiales, zonas de aislamiento, predios y comunidades cercanos, costos de personal, etc.). La visita de obra favorece al interesado en saber de antemano las dificultades que puede llegar a tener en caso de resultar favorecido con la adjudicación, como por ejemplo, en el acceso a la región donde está ubicada la obra respectiva, el mercado de la región, las zonas de reserva forestal, etc., y demás factores que inciden en la elaboración de la propuesta a efectos de calcular de manera adecuada los costos y realizar la adecuada discusión de la distribución de los riesgos previsibles de que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007.

Teniendo en cuenta la libre configuración del pliego de condiciones de que gozan las entidades públicas al confeccionar su pliego de condiciones, la misma está delimitada por la ley y los principios que gobiernan la contratación estatal. En efecto, el Consejo de Estado, en sentencia de julio 19 de 2001, Exp. 12037 M. P. Alíer Hernández, indicó que "la sujeción estricta al pliego de condiciones es un principio fundamental del proceso de contratación estatal, que desarrolla la objetividad connatural a este procedimiento, en consideración a que el pliego es fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y los proponentes. En efecto, el pliego es definido como el reglamento que disciplina el procedimiento de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del mismo" el cual puede determinar exigencias que considera necesarias para asegurar la presentación de propuestas más reales técnica y económicamente, que propendan por ilustrar a los interesados en los costos en que pueden incurrir para evitar en algún modo la presentación de propuestas artificiales con el fin de obtener la adjudicación (num. 6 del Art. 26 de la ley 80 de 1993).

Ahora bien, la ley no prohíbe que los Pliegos de condiciones contengan la exigencia de la visita de obra, sino que da la potestad a la entidad pública para que fije dentro de marcos objetivos, proporcionales e igualitarios los criterios técnicos que considere

necesarios para poner en pie de igualdad a los proponentes, todo lo cual, deberá justificarse en el respectivo estudio previo conforme las reglas establecidas en el Decreto 734 de 2012.



Sobre el particular, el Consejo de Estado- Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Consejo de Estado, Sección tercera, M.P. Ruth Stella Correa Palacio ha sostenido que:

"El principio de igualdad implica el derecho del particular de participar en un proceso de selección en idénticas oportunidades respecto de otros oferentes y de recibir el mismo tratamiento, por lo cual la administración no puede establecer cláusulas discriminatorias en las bases de los procesos de selección, o beneficiar con su comportamiento a uno de los interesados o participantes en perjuicio de los demás. En consecuencia, en virtud de este principio los interesados y participantes en un proceso de selección deben encontrarse en igual situación, obtener las mismas facilidades y estar en posibilidad de efectuar sus ofertas sobre las mismas bases y condiciones.

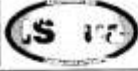
(...)

"En este sentido, la selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones o términos de referencia, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública.

"Lo anterior significa que en la contratación, sea mediante licitación o concurso públicos o contratación directa, la administración está obligada a respetar los principios que la rigen –transparencia, economía y responsabilidad- y los criterios de selección objetiva establecidos en las bases del proceso para la escogencia del contratista al que se le adjudicará el contrato por haber presentado la mejor propuesta, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio, etc., los cuales deberán ser previamente analizados y evaluados por la entidad con arreglo a las condiciones del pliego que rigen el respectivo proceso, con el fin de determinar en forma motivada que la propuesta elegida resulta ser en realidad la más ventajosa, de suerte que el concepto jurídico indeterminado "oferta más ventajosa" del artículo 29 citado pueda ser susceptible de concreción en sede de revisión de la legalidad y razonabilidad de la comparación de los ofrecimientos, por cuanto esta actividad no es discrecional ni arbitraria, sino reglada, en tanto pone a la administración en frente del inequívoco camino de elegir aquella oferta que se ajusta a dichas condiciones y adjudicar al proponente que supera a los demás.

"En consecuencia, la intención del Legislador al definir legalmente este principio, fue la de regular la escogencia de la mejor oferta mediante una selección en la que prime la transparencia, imparcialidad e igualdad de oportunidades, y ajena a consideraciones

subjetivas, para lo cual juegan un papel preponderante los factores y criterios de selección que en función a la específica necesidad haya fijado la administración en los respectivos pliegos de condiciones o términos de referencia."



En vista de lo anterior, si bien es cierto que la Ley no prohíbe que las entidades estatales, con el único objeto de ilustrar de manera más adecuada a los interesados y de coadyuvar con la confección de ofrecimientos de la misma índole (Art. 24 numeral 5º de la Ley 80 de 1993), exijan la visita al lugar de las obras, es cierto que tal exigencia es proporcionada y razonable de cara al objeto de la contratación conforme lo justifiquen los respectivos estudios previos (Decreto 734 de 2012), y debe respetar los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad para lo cual se :

1. Informo al público a través del Secop y con suficiente antelación, la fecha, hora y lugar exactos en que se realizará la visita, condiciones que no pueden ser modificadas intempestivamente sin aviso oportuno a los interesados so pena de vulnerar los principios de la contratación estatal.

2. Se establecido oportunamente a través del Secop los requisitos y procedimientos necesarios para participar efectivamente en la visita.

**2. OBSERVACION.** - Ahora en el numeral 3,2,2 en el punto d. se solicita tener un cupo de crédito igual o superior al POE, cuando con que se tenga por un valor igual a una sola vez es más que suficiente; recordemos el principio de proporcionalidad que debe regir los procesos contractuales; contándose además que según la forma de pago no es necesario también que siquiera sea del 100 % del POE, ya que se estiman pagos parciales según un % de avance de obra, por lo que les solicito hacer la evaluación financiera y reconsiderar este punto; de igual forma que uno de los integrantes deba tener el 80% del cupo ó que como mínimo nadie menos del 35%, ya que estas consideraciones son discriminatorias, entre otras cosas porque con un sola persona que lo tenga del proponente plural es más que suficiente.

#### **LA ENTIDAD RESPONDE**

Se tendrá en cuenta para la audiencia de aclaración de pliegos si se lleva acabo o de lo contrario el Hospital expedirá la adenda correspondiente.

**3. OBSERVACIÓN.** - Se mantiene la solicitud del profesional especialista en áreas de la arquitectura hospitalaria; condición que según lo manifestado en la resolución de revocatoria de la licitación 001-2013 puede ayudar a "direccionar" el proceso, según lo manifiesta la misma entidad y con lo cual estamos completamente de acuerdo; por lo que solicitados esta solicitud sea retirada del pliego de condiciones definitivo.

#### **LA ENTIDAD RESPONDE**

No se puede pensar que la exigencia de personal debidamente calificado y con experiencia en construcciones de tipo especial como las del sector salud sea un atentado al principio de transparencia de la contratación pública, es más un criterio de calidad que permitirá al Hospital obtener una obra de optimas calidades para la prestación de un servicio tan esencial y vital como el de cuidados intensivos, aparte de



que la exigencia no se refiere a vinculación previa y completa durante la ejecución de la obra, sino de la disponibilidad para el momento en que las circunstancias así lo ameriten; por lo tanto la exigencia se mantendrá

**4. OBSERVACION.** - Solicito que la experiencia como interventor de obra o director de obra, no se pueda homologar a la de Contratista, ya que son funciones completamente distintas, y no es lo mismo haber sido el director que el contratista y menos aun el director, ya que este es un empleado del contratista, que según el pliego estaría con una responsabilidad mucho menor adquiriendo una experiencia inexistente para contratar; por lo tanto solicito que se tenga en cuenta para no violar el derecho de igualdad, solo las certificaciones adquiridas como contratista.

#### LA ENTIDAD RESPONDE

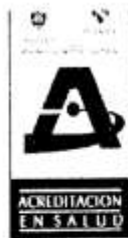
El motivo que llevo al Hospital a incluir en la confección de los pliegos, además de la discrecionalidad u autonomía que nos cobija para tal efecto; es también el permitir la participación de profesionales no solo con experiencia en construcción sino en interventoría y dirección de obra lo deslinda en ampliar el margen de concurrencia de proponentes ; ahora no se puede desconocer las funciones y experiencia que adquiere un profesional cuando desempeña funciones como la de interventor o director de obra, con ello es admisible que estos profesional puedan participar con su experiencia como personas naturales por parte de consorcios o uniones temporales; por lo tanto la exigencia se mantiene,

**5. OBSERVACION.** - Como se manifestó en las observaciones del primer proceso hay ítems subvalorados, con precios fuera del mercado, como lo es el ítem 25.22 Bomba Horizontal carcaza partida y el ítem 25.24 Bomba Jockey 2,6 LPS que según el presupuesto oficial, dan algo más de 6 millones a costo directo, pero según cotizaciones efectuadas por este proponente sobrepasan estos dos ítems la suma de 95 millones, gran diferencia, que no fue aclarada en el proceso anterior y se persiste en ello aun siendo advertido por este proponente; en caso contrario le solicito a la entidad dar a conocer el unitario de estos ítems y presentar las cotizaciones recibidas que sustente sus cálculos.

#### LA ENTIDAD RESPONDE

Una vez revisada la solicitud respecto a los ítems mencionados, se hace la claridad acerca de que el Hospital ya cuenta con el Equipo completo de sistema de bombeo para la red contra incendios por usted cotizada, lo que se pretende es conectar la nueva

red del Bloque de la UCI al sistema existente y eventualmente proveer una motobomba adicional en condición de *standby* conjuntamente con una bomba auxiliar jockey de pequeño caudal, diseñada para mantener la presión en la red contra incendios y evitar la



puesta en marcha de las bombas principales en caso de pequeñas demandas generadas en la red.

Al parecer el sistema por usted cotizado tiene las especificaciones para una red contraincendios completa para el hospital, por otra parte cabe anotar que en la

descripción de los ítems se corrigió las especificaciones de los equipos publicadas en el primer proceso, de ahí la importancia para la entidad de condicionar la VISITA DE OBRA de carácter obligatoria con el fin de conocer las condiciones actuales de la Infraestructura existente.

Respecto a la solicitud de dar a conocer los unitarios y presentar cotizaciones El Hospital se ratifica en que el anexo denominado PRESUPUESTO DE OBRA que hace parte integral del proceso se elaboró con base en los sondeos de precios realizados para cada uno de los ítems, descripción unidad y cantidad que se indican, que soportan el techo presupuestal del presente proceso, los cuales fueron debidamente revisados y ajustados por las entidades encargadas de dar la viabilidad técnica del proyecto y de asignar los recurso. En este anexo, se ha señalado para cada ítem el VALOR UNITARIO DE REFERENCIA PROMEDIO DE LA ZONA, el cual servirá como guía para la elaboración de la propuesta económica por parte de los potenciales oferentes al interior el proceso licitatorio. Es de aclarar que la investigación de mercado es un procedimiento interno de la entidad y que por tal razón, no tiene el carácter de obligatorio presentar el respectivo resultado derivado de la investigación surtida.

Por lo anteriormente expuesto el Hospital se ratifica en el precio oficial establecido para estos ítems, por cuanto los mismos se ajustan a las condiciones de mercado, de acuerdo con los estudios y validaciones realizadas por el consultor encargado de los estudios y diseños.

**6. OBSERVACION.-** Favor enviar por medio electrónico, copia del manual de contratación de la Entidad.

#### **LA ENTIDAD RESPONDE**

No se ve conveniente el envío del manual de contratación en atención a que el proceso se rige por los lineamientos establecidos en la ley 80 de 1.993 y sus modificaciones y decretos reglamentarios.

Atentamente.

  
**EDUARDO NARVAEZ CUJAR**  
Gerente