



[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12220 de 2016.]

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI

Facultad de humanidades y ciencias sociales
Carrera de derecho

2021-2026

**Modelo de Integridad Sustancial: Blindaje Técnico contra la
Captura Mipyme y las Ofertas Sacrificio en Colombia**

Monografía para obtener el título de abogado

Presenta:
Andrés Felipe Mesa Rivera

Director de trabajo de grado:
Dr. Edgar Salazar Cobo

Santiago de Cali, 24 de abril de 2026

Agradecimientos

Agradezco con cada parte de mi alma a mis padres y familia, por su apoyo constante y por el esfuerzo que hizo posible mi formación profesional. Esta investigación es el resultado de su confianza, crianza y sacrificio. A mi pareja, por su compañía y apoyo incondicional en cada una de mis facetas, incluyendo las exigentes jornadas y mala caras de este último tramo académico. A mi tío, por orientarme en el camino de la contratación pública y compartir su experiencia conmigo; sus enseñanzas fueron el punto de partida técnico para esta investigación. Y a todos mis amigos de la facultad por los recuerdos y la lealtad compartida durante estos cinco años que tendré siempre en mi corazón.

A todos ellos, mi gratitud por acompañarme hasta el final de esta etapa.

Tabla de Contenido

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
1.1 Introducción: La metamorfosis del Derecho Administrativo hacia el "Estado Consumidor"	7
1.2 Planteamiento del Problema: La "Anemia Técnica" y la Captura del Mercado Público	9
1.2.1 El <i>Bid Rigging</i> en la Subasta Inversa y la "Oferta de Sacrificio"	10
1.2.2 El Abuso de Discrecionalidad y la Captura en Procesos Mipymes (Ley 2069 de 2020)	10
1.3 Justificación	13
1.4 Objetivos	17
1.4.1 Objetivo General.....	17
1.4.2 Objetivos Específicos.....	17
1.5 ESTADO DEL ARTE: ANÁLISIS DIALÉCTICO DE LA ANEMIA TÉCNICA Y EL COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO.....	18
1.5.1 La Cimentación Dogmática y la Insuficiencia del Control Formal	18
1.5.2 El Análisis Económico del Derecho (AED) como Marco Evolutivo	19
1.5.3 Teoría de Juegos y la Microeconomía de la Colusión	19
1.5.4 La Dialéctica de la Subasta Inversa y el Fetichismo Tecnológico	20
1.5.5 Discrecionalidad, Captura y el "Consumidor Racional"	20
1.5.6 Integridad Técnica y la Patología de la Captura Territorial	21
1.5.7 Jurisprudencia de Vanguardia: El Control Sustancial (2024-2025)	22
1.5.8 Síntesis Dialéctica e Identificación del Vacío Investigativo	22

CAPÍTULO 2: MARCO DOGMÁTICO Y CONCEPTUAL: LA SELECCIÓN OBJETIVA BAJO EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED) 25

2.1 La Constitución Económica y la Hacienda Pública: El Estado como Consumidor Racional 25

2.2 Reconceptualización de la Selección Objetiva: De la Legalidad Formal a la Eficiencia Social..... 27

2.3 La Microeconomía de la Contratación Pública: Asimetría de Información, Selección Adversa y Costos de Transacción. 28

2.4 Teoría de Juegos y el Equilibrio de la Colusión: La Táctica del *Bid Rigging* en la Subasta Inversa..... 29

2.5 La Escuela de la Elección Pública (Public Choice) y la Patología de la Captura del Regulador..... 31

2.6 El Debido Proceso Técnico: Integridad Sustancial y la Obligación de Rechazo de Ofertas Artificiales 32

CAPÍTULO 3: EXPOSICIÓN DE RESULTADOS Y LINEAMIENTOS TÉCNICOS: HACIA UN MODELO DE INTEGRIDAD SUSTANCIAL EN LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA... 35

3.1 El Diagnóstico de la Realidad Operativa: La Brecha entre el Diseño Normativo y la Praxis Técnica..... 36

3.1.1 Dimensión Informativa: Resultados sobre la mutación de la transparencia hacia una publicidad inerte 36

3.1.2 Dimensión Procedimental: Planeación Defectuosa y el Fenómeno del Fetichismo Legal..... 38

3.1.3 Dimensión Conductual: El Comportamiento Estratégico y el Equilibrio de la Colusión en la Praxis	39
3.2 Estrategias de Control para el Estado: Protocolos de Detección y Neutralización del Comportamiento Estratégico	42
3.2.1 Institucionalización de Alertas por Simetría Algorítmica (Red Flags)	43
3.2.2 Aplicación del Test de Integridad Sustancial para Ofertas Anormalmente Bajas.....	44
3.2.3 Blindaje de la Colusión e Interoperabilidad de registros.	45
3.3 Estrategias de Defensa para el Proponente Privado: El Escudo Jurídico Integral ante la Arbitrariedad y la Captura del Regulador	49
3.3.1 Nivel de Contradicción Técnica: Blindaje ante la Captura en la Fase Precontractual	50
3.3.2 Nivel de Reclamación Sustancial: El Debido Proceso Técnico en la Audiencia de Adjudicación	50
3.3.3 Nivel de Control de Competencia: Activación de la Denuncia por Prácticas de Bid Rigging	51
3.4 Evaluación de Impacto y Eficiencia Paretiana: La Restauración del Orden Público Económico	53
CAPÍTULO 4: SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS: EL TRÁNSITO HACIA LA INTEGRIDAD SUSTANCIAL	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

Listado de Tablas

Tabla 1 <i>Tipología de Distorsiones Competitivas y su Impacto en la Eficiencia</i>	11
Tabla 2 <i>Compendio de Contrastación entre el Referente de Eficiencia y la Realidad Operativa</i>	41
Tabla 3 <i>Compendio de Lineamientos para la Reingeniería del Control Administrativo</i>	47
Tabla 4 <i>Protocolo de Integridad Sustancial: Lista de Chequeo para el Gestor Público</i>	48
Tabla 5 <i>Estrategia para la Defensa Técnica y Seguridad Jurídica del Proponente</i>	51
Tabla 6 <i>Proyección Analítica de Impacto de la Reingeniería Técnica en la Compra Pública</i>	54

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Introducción: La metamorfosis del Derecho Administrativo hacia el "Estado Consumidor"

En el panorama actual de la administración pública colombiana, la contratación estatal ha trascendido su concepción clásica de simple procedimiento de suministro para transformarse en el eje gravitacional de la intervención económica del Estado. Bajo los postulados del Estado Social de Derecho, la actividad contractual no puede ser entendida únicamente como un conjunto de trámites burocráticos; por el contrario, representa un sofisticado instrumento de política pública marcado por la inversión y orientado a la materialización de fines sustanciales que impactan la libre competencia y el equilibrio del mercado nacional. Esta evolución exige una revisión crítica de la dogmática tradicional, la cual, al anclarse en un formalismo exegetico, ha demostrado ser insuficiente para enfrentar las complejidades de un mercado público donde los agentes privados actúan con una racionalidad estratégica que desborda el control administrativo convencional.

La presente investigación asumió el Análisis Económico del Derecho (AED) como eje teórico principal para el estudio de la contratación pública. Al adoptar el AED, se reconoce que el sistema legal debe ser entendido como un sistema de incentivos que busca la eficiencia y la maximización de la riqueza social. En este contexto, la obra demuestra que el principio de selección objetiva deja de ser un mandato estrictamente legal para convertirse en un objetivo de eficiencia económica, donde la administración debe actuar bajo el modelo del «consumidor racional». Este paradigma, desarrollado por autores como Mónica Safar Díaz, postula que el Estado debe actuar como un agente inteligente que busca obtener la combinación óptima de calidad, experiencia y precio.

El núcleo de la problemática abordada reside en la denominada «anemia técnica» de la administración pública, una incapacidad estructural para detectar y neutralizar el comportamiento estratégico de los oferentes que capturan el erario bajo una apariencia de legalidad absoluta. Esta patología se analizó a través de dos figuras críticas de distorsión competitiva: en primer lugar, la subasta de sacrificio en los procesos de subasta inversa, donde carteles coordinan lances

artificialmente bajos para desplazar competidores honestos y asegurar adjudicaciones a precios inflados ; y en segundo lugar, la captura del regulador en las limitaciones a Mipymes (Ley 2069 de 2020), donde el uso arbitrario de barreras territoriales permite el diseño de pliegos «sastreados» que proscriben la libre competencia .

Para desentrañar estas distorsiones, se integró la Escuela de la Elección Pública (*Public Choice*), la cual permite comprender la desalineación entre el funcionario público y el interés general —el problema del principal-agente—. En consecuencia, el trabajo propone que la selección objetiva sea blindada mediante lineamientos técnicos y también que se reconozca al proponente como un estrategia económica.

Para orientar al lector sobre la totalidad del trabajo realizado, el documento se estructura en cuatro capítulos: el Capítulo 1 expone la fundamentación, el problema de la anemia técnica y un estado del arte dialéctico sobre la colusión; el Capítulo 2 desarrolla el marco dogmático desde la microeconomía y la Teoría de Juegos; el Capítulo 3 presenta los resultados operativos y diseña la reingeniería técnica con protocolos de detección (*red flags*) y estrategias de defensa; finalmente, el Capítulo 4 ofrece una síntesis integradora con recomendaciones para transitar hacia un modelo de integridad sustancial en la contratación estatal colombiana.

1.2 Planteamiento del Problema: La "Anemia Técnica" y la Captura del Mercado Público

A nivel operativo, el sistema de compras públicas en Colombia padece una crisis de efectividad que no puede ser resuelta mediante reformas legales superficiales. El problema central reside en la persistencia de vacíos técnicos que permiten la manipulación de los procesos de selección bajo una apariencia de legalidad absoluta.

En este sentido, la problemática central no radica en la ausencia de información dentro del SECOP II, sino en la naturaleza y el tratamiento de la misma. Bajo la óptica de Campos Acuña (2022), la administración ha quedado atrapada en una «transparencia formal» —enfocada en el cumplimiento de listas de verificación (*checklists*) y la publicidad de documentos estáticos— que genera una falsa sensación de control, pero que resulta insuficiente frente a una «transparencia material» capaz de procesar datos masivamente para detectar irregularidades de forma proactiva. Esta brecha de fiscalización técnica no es un asunto menor, pues se estima que este tipo de ineficiencias representan un malgasto estructural de entre el 10% y el 30% de los recursos destinados a la contratación pública (OECD, 2017, citado en Campos Acuña, 2022), debido a la incapacidad de convertir el dato en un insumo de control preventivo.

Esta «anemia técnica» se define como una incapacidad estructural y sistémica de las entidades estatales para procesar la información económica disponible y confrontar, con rigor analítico, la racionalidad de las propuestas recibidas. Este fenómeno no responde a una carencia de normas —pues el país cuenta con un robusto entramado regulatorio—, sino a una patología institucional donde el gestor público, refugiado en un formalismo exegético, opera bajo un «velo de ignorancia técnica» que le impide distinguir entre una oferta competitiva y una maniobra de captura estratégica. En este escenario, la transparencia se ha degradado a una «publicidad inerte»: los datos fluyen masivamente hacia plataformas como el SECOP II, pero al no ser procesables mediante analítica de mercado, la administración permanece indefensa ante asimetrías de información y acuerdos colusorios que ocurren en tiempo real. Así, la anemia técnica desarma al Estado en su rol de consumidor racional, permitiendo que el cumplimiento del rito documental encubra la erosión de la Hacienda Pública. Esta problemática se manifiesta críticamente en dos ejes:

1.2.1 El *Bid Rigging* en la Subasta Inversa y la "Oferta de Sacrificio"

La subasta inversa electrónica, concebida originalmente como el cenit de la eficiencia, se ha transformado en un escenario predilecto para el *bid rigging* o colusión en licitaciones. Se ha detectado la implementación sistemática de la maniobra de "ofertas de sacrificio": un acuerdo coordinado donde uno o más proponentes emiten lances artificialmente bajos, sin intención real de ejecutar el contrato, con el único fin de desplazar a competidores honestos. Al finalizar la puja, el ganador aparente fuerza su propia descalificación por un tecnicismo previsto, permitiendo que el contrato sea adjudicado al segundo proponente —su socio colusorio— a un precio significativamente superior al del mercado.

El marco analítico para interpretar la racionalidad de este comportamiento proviene de Camilo Ernesto Ossa Bocanegra (2014), quien aplica la Teoría de Juegos para desentrañar la lógica de la concertación ilícita en las licitaciones. Su tesis sostiene que los competidores interactúan en un entorno de interacción estratégica donde, si la probabilidad de detección y sanción efectiva es marginal debido a la debilidad de los controles administrativos, el acuerdo ilícito se posiciona como el Equilibrio de Nash, desplazando cualquier incentivo hacia la competencia genuina. Bajo esta lógica de incentivos, se explica cómo el Estado, al carecer de herramientas para auditar la trazabilidad de los lances o analizar los metadatos de las propuestas, asume involuntariamente el rol de un «consumidor desinformado», validando adjudicaciones que solo simulan ahorro bajo la presión coordinada de los carteles.

1.2.2 El Abuso de Discrecionalidad y la Captura en Procesos Mipymes (Ley 2069 de 2020)

Paralelamente, se identifica un desafío estructural en el ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 2069 de 2020 para limitar procesos a Mipymes territoriales. Si bien el fomento regional constituye un objetivo constitucional legítimo, la ausencia de criterios analíticos vinculantes ha permitido que esta figura se instrumentalice como un mecanismo de cierre de mercado. Bajo una discrecionalidad que colisiona con la arbitrariedad, la administración erige barreras de entrada geográficas que no responden a estudios de necesidad técnica, sino al diseño de pliegos «sastreados» que benefician a grupos de interés local mediante la exclusión de competidores eficientes.

Como advierte Andrés Mauricio Quiceno Arenas, la elusión de procedimientos competitivos mediante estas limitaciones territoriales o el uso indebido de convenios interadministrativos vulnera el principio de planeación y la libre competencia. Esta preocupación encuentra eco en la jurisprudencia más reciente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, específicamente en la Providencia del 24 de junio de 2025 (Rad. 2024-00133). En dicho pronunciamiento, la corporación determinó que los pliegos de condiciones que incorporen requisitos restrictivos o asignaciones de puntaje carentes de una «justificación técnica» adecuada son susceptibles de control judicial mediante nulidad simple, protegiendo así el mercado público de especificaciones que limitan injustificadamente el acceso.

Esta línea se armoniza con la Sentencia C-113 de 2024 de la Corte Constitucional, la cual enfatiza que las medidas de acción afirmativa deben respetar los principios de eficiencia y unidad de mercado, impidiendo que el fomento se transforme en un incentivo para la ineficiencia transaccional. En suma, el problema radica en que el sistema regulatorio ha priorizado la forma procedimental sobre la integridad técnica de la planeación. Sin lineamientos que obliguen al gestor público a actuar como un «comprador inteligente», el erario seguirá expuesto a una anemia técnica donde la administración domina el rito documental, pero sucumbe ante la sofisticación de la captura estratégica.

Por tanto, surge el interrogante: **¿De qué manera la implementación de un modelo de integridad sustancial y trazabilidad digital permite mitigar la “anemia técnica” del Estado para neutralizar el comportamiento estratégico en los procesos de subasta inversa y de limitación a Mipymes en Colombia?**

Tabla 1 *Tipología de Distorsiones Competitivas y su Impacto en la Eficiencia*

Tipo de Distorsión	Instrumento de Captura	Impacto en la Eficiencia (AED)	Soporte Jurídico / Técnico
Colusión Horizontal	<i>Bid Rigging</i> / Ofertas de Sacrificio.	Pérdida de bienestar social y transferencia ilícita de renta pública hacia carteles.	Ossa Bocanegra (2014) / Teoría de Juegos.

Captura del Regulador	Pliegos "Sastreados" o barreras territoriales.	Restricción artificial de la oferta y fragmentación de la unidad de mercado.	Rad. 2024-00133 (2025) / Sentencia C-113 de 2024.
Anemia Técnica	Pasividad en la validación de la veracidad de la oferta.	Incremento de los costos de transacción y riesgo de Selección Adversa.	Rad. 71.525 (2025): Deber de verificación sustancial.
Maldición del Ganador	Ofertas anormalmente bajas (artificiales).	Ineficiencia asignativa y riesgo inminente de incumplimiento contractual.	Sánchez García (2023) / Morales Quijano (2019).

Nota. Elaboración propia a partir de Ossa Bocanegra (2014), Sánchez García (2023) y la línea jurisprudencial del Consejo de Estado (Sentencias Rad. 71.525 de 2025 y Rad. 2024-00133 de 2025).

1.3 Justificación

La justificación de esta investigación parte del reconocimiento de una evolución institucional significativa en Colombia: el tránsito de un modelo de contratación analógico y restrictivo hacia la democratización digital. En décadas anteriores, el acceso a la contratación estatal estaba lastrado por barreras físicas y económicas, tales como el cobro obligatorio por la adquisición de los pliegos de condiciones, lo cual no solo limitaba la participación de proponentes con menor músculo financiero, sino que constituía un foco de opacidad y corrupción discrecional al dificultar el rastro de las actuaciones administrativas. No obstante, con la consolidación del sistema electrónico de compras públicas, y particularmente mediante la implementación obligatoria del SECOP II, el Estado colombiano ha logrado democratizar el acceso a la información, eliminar los cobros por participación y reducir drásticamente los espacios para el fraude tradicional.

Sin embargo, en este panorama contemporáneo de la administración pública colombiana, el éxito de la transparencia formal ha dado paso a una paradoja: la contratación estatal ha dejado de ser un rito procedimental de simple suministro para consolidarse como el eje gravitacional de la intervención económica del Estado, pero su vigencia se halla hoy en una situación de vulnerabilidad crítica. Esta nueva crisis no se debe a la falta de publicidad, sino a lo que esta investigación define como la «anemia técnica»: una incapacidad estructural del gestor público para procesar la racionalidad estratégica de los oferentes que capturan el presupuesto nacional bajo una apariencia de legalidad absoluta. Esta desconexión entre la norma y la praxis técnica ha permitido que la transparencia mute hacia una «publicidad inerte» en plataformas como el SECOP II, donde el cargue masivo de documentos satisface la forma jurídica, pero fracasa en su función de desarticular las asimetrías de información y las conductas colusorias.

Ante este escenario de inercia analítica, la presente investigación es necesaria para transitar de una exégesis administrativa pasiva hacia un modelo de fiscalización técnica sustancial. Esta investigación es importante para el Orden Público Económico de la Nación porque propone una reingeniería de los incentivos contractuales fundamentada en el paradigma del «Estado como Consumidor Racional», permitiendo que la administración abandone su rol de espectadora y asuma una carga probatoria técnica capaz de neutralizar distorsiones sistémicas como el *bid rigging* y la

captura del regulador en las convocatorias territoriales. La conveniencia de este estudio reside en la urgencia de blindar el erario contra el oportunismo táctico, reconociendo que el contrato estatal es el principal vehículo de ejecución de políticas públicas; por tanto, su integridad no puede seguir dependiendo de un formalismo documental que ignora la microeconomía de los carteles de licitación y la sofisticación del fraude digital.

Desde una perspectiva de valor teórico, la presente investigación atiende un vacío de conocimiento crítico: la desconexión persistente entre la validez del acto administrativo y la realidad de los acuerdos colusorios que subyacen en los sistemas de compra pública. Mientras que la dogmática administrativa tradicional se ha centrado en el cumplimiento procedimental, asumiendo que la publicidad por sí misma garantiza la moralidad, esta visión ignora que los agentes privados operan bajo una racionalidad estratégica que desborda el control administrativo clásico. En este sentido, Safar Díaz (2011) sostiene que la administración debe abandonar su papel de espectador pasivo para asumir el de un «consumidor racional», capaz de cuestionar la veracidad económica de las ofertas para asegurar que el gasto público sea realmente eficiente y maximice la utilidad social.

Asimismo, la utilidad metodológica de este estudio reside en la aplicación del Análisis Económico del Derecho (AED) y la Teoría de Juegos como marcos disruptivos para interpretar el sistema legal como un esquema de incentivos diseñado para maximizar la riqueza social. Al respecto, existe un consenso doctrinal reciente en que la digitalización y la publicidad meramente formal, sin una transición hacia una transparencia material y procesable, resultan insuficientes para desarticular el comportamiento estratégico de los oferentes (Campos Acuña, 2022; Safar Díaz, 2011; Ossa Bocanegra, 2014). Esta aproximación interdisciplinaria permite transitar del «fetichismo legal» hacia una fiscalización sustancial, donde el debido proceso técnico actúe como un filtro necesario para mitigar fallas de mercado como la asimetría informacional y la selección adversa que hoy erosionan la Hacienda Pública colombiana.

En cuanto a la relevancia social de esta investigación, su impacto trasciende la esfera académica para situarse como una herramienta de protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la libre competencia económica. El estudio beneficia, en primera instancia, al gestor público, al dotarlo de criterios de racionalidad para blindar la Hacienda Pública contra el

drenaje de recursos provocado por el comportamiento estratégico coordinado. Asimismo, favorece al proponente privado legítimo, quien actualmente se halla en una situación de indefensión sistémica frente a las estructuras colusorias que dominan la técnica del fraude. Esta relevancia es particularmente aguda ante la patología de la captura del regulador identificada en la implementación de la Ley 2069 de 2020, donde se ha detectado que las limitaciones territoriales para Mipymes son frecuentemente instrumentalizadas para erigir barreras de entrada geográficas y diseñar pliegos «sastreados» que favorecen a grupos de interés local.

Consecuentemente, las implicaciones prácticas de esta investigación se materializan en el diseño de una hoja de ruta técnica que permite la detección de señales de alerta (*red flags*) en tiempo real, optimizando la capacidad de supervisión estatal más allá del simple cotejo documental. La ventaja de este enfoque reside en la creación de un escudo jurídico integral que faculta tanto a la administración como a los proponentes eficientes para impugnar procesos viciados por asimetrías o direccionamientos técnicos. Esta utilidad práctica se ve reforzada por la integración de la jurisprudencia de vanguardia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, específicamente mediante la Sentencia Rad. 71.525 de 2025 y la Providencia Rad. 2024-00133 de 2025. Estos hitos establecen la obligación sustancial de rechazar ofertas ante indicios de manipulación de la realidad técnica —sin que medie una sentencia penal previa— y ratifican el derecho a controvertir pliegos de condiciones que incorporen requisitos restrictivos o puntajes carentes de una debida justificación técnica. De este modo, la investigación no solo diagnostica una disfunción estructural, sino que ofrece soluciones aplicables a diversos contextos contractuales donde la discrecionalidad administrativa deba ser sometida a un control de proporcionalidad económica y transparencia sustancial.

La viabilidad de esta propuesta investigativa se sustenta en el acceso irrestricto a la arquitectura de datos transaccionales de la plataforma SECOP II, gestionada por la Agencia Nacional de Contratación Pública, y en la disponibilidad de la relatoría jurisprudencial actualizada a 2025 del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Estos recursos proporcionan el insumo fáctico necesario para contrastar el diseño normativo con la realidad operativa de los procesos de selección en Colombia. Por otra parte, aunque el carácter subrepticio de la colusión y el *bid rigging* suele representar un desafío probatorio dada la naturaleza oculta de los acuerdos anticompetitivos, esta

limitación se superará metodológicamente mediante la aplicación de la Teoría de Juegos y el análisis de la trayectoria microeconómica de los lances. Al desplazar el foco desde el rito documental hacia la analítica de metadatos y las señales de alerta por simetría, la investigación permite inferir la existencia de comportamientos estratégicos a partir de evidencias técnicas irrefutables, garantizando que los lineamientos tácticos propuestos posean una base de realidad científica que trascienda la mera sospecha administrativa.

En definitiva, la ejecución de esta investigación no constituye una opción académica contingente, sino que se erige como un imperativo ético y técnico para la preservación de la integridad en la administración pública. La urgencia de dotar de contenido sustancial a las categorías jurídicas tradicionales se justifica en la medida en que solo mediante el cumplimiento del objetivo general de este estudio —el cual se orienta a evaluar los vacíos técnicos para diseñar lineamientos de neutralización de distorsiones competitivas— será posible restaurar, en parte, la confianza en el mercado de compras estatales. Al facilitar que el Estado actúe bajo el paradigma del consumidor racional y que el proponente privado cuente con herramientas de defensa ante la captura del regulador, esta monografía trasciende el diagnóstico de la «anemia analítica» para consolidar un modelo de integridad sustancial. Por consiguiente, el desarrollo de esta obra es indispensable para garantizar que la selección objetiva deje de ser un postulado retórico y se convierta en una garantía técnica tangible, asegurando que cada adjudicación en la subasta inversa y en los procesos Mipyme sea el resultado del mérito competitivo y no del oportunismo estratégico coordinado.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Evaluar los vacíos legales y técnicos en la subasta inversa y las convocatorias limitadas a Mipymes territoriales para diseñar lineamientos técnicos y jurídicos que permitan al Estado y al proponente privado detectar y neutralizar distorsiones competitivas, garantizando la libre concurrencia y la integridad sustancial en la contratación estatal colombiana.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Examinar el régimen jurídico aplicable a la selección objetiva, con especial énfasis en la subasta inversa y los procesos limitados a Mipymes regionales (Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y Ley 2069 de 2020), identificando las ambigüedades normativas que facilitan el comportamiento estratégico de los actores.
- Analizar los efectos de la asimetría de información y la "anemia técnica" en la libre competencia y la igualdad real entre los proponentes, determinando cómo estas fallas de mercado incentivan la colusión (*bid rigging*) y la captura del regulador.
- Diseñar lineamientos técnicos y estrategias de defensa jurídica que brinden herramientas de control para que el Estado actúe como un "consumidor racional" y mecanismos de impugnación para el proponente privado ante el uso indebido de vacíos legales y la colusión táctica.

1.5 ESTADO DEL ARTE: ANÁLISIS DIALÉCTICO DE LA ANEMIA TÉCNICA Y EL COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO

La construcción del presente estado del arte no responde a una acumulación cronológica de textos, sino a la identificación de una tensión dialéctica entre la legalidad formal y la eficiencia económica en la contratación pública colombiana. Tras una revisión exhaustiva de la producción científica y jurisprudencial nacional e internacional, se han categorizado los hallazgos en nodos de conflicto que evidencian cómo la sofisticación de las distorsiones competitivas ha desbordado las categorías clásicas del Derecho Administrativo. El objetivo es delimitar la brecha existente entre la validez del acto administrativo y la realidad de los acuerdos colusorios que subyacen en los sistemas de compra pública.

1.5.1 La Cimentación Dogmática y la Insuficiencia del Control Formal

La piedra angular de la discusión en Colombia reside en la obra de Santofimio Gamboa (2017), quien consolida el principio de selección objetiva como una obligación reglada e ineludible orientada a la protección del erario en el marco del Estado Social de Derecho. Para la dogmática tradicional, la transparencia se garantiza mediante el cumplimiento estricto del *iter* procesal y la publicidad de los actos. No obstante, esta perspectiva "estática" encuentra una contradicción necesaria en los planteamientos de Nieves-López (2017) y Mantilla-Pallares (2014). Nieves-López desplaza el eje de gravedad hacia la etapa precontractual, sosteniendo que la planeación defectuosa es la génesis de una corrupción sistémica que se oculta bajo el ropaje de la legalidad formal. Por su parte, Mantilla-Pallares refuerza esta postura al definir la transparencia no como un trámite, sino como un "deber-poder" prestacional que no admite flexibilizaciones procedimentales.

Al contrastar estos autores, se identifica la primera manifestación de la anemia técnica: mientras Santofimio confía en la estructura de la norma, Nieves y Mantilla advierten que un proceso puede ser formalmente impecable pero sustancialmente capturado si la planeación técnica ha sido manipulada. Persiste, sin embargo, un vacío en esta literatura clásica: no se ofrecen herramientas analíticas de monitorización para que el gestor público detecte cuándo esa planeación está siendo sabotada por el comportamiento estratégico de los oferentes.

1.5.2 El Análisis Económico del Derecho (AED) como Marco Evolutivo

Un segundo nodo fundamental es la transición del Derecho Administrativo exegético hacia el Análisis Económico del Derecho, liderada por Richard Posner (2013), Robert Cooter y Thomas Ulen (2016). Posner postula que la ley debe ser analizada como un sistema de incentivos para maximizar la riqueza social, una tesis que en Colombia es aterrizada por Mónica Safar Díaz (2011, 2025) y Benavides (2012, 2014). Safar Díaz sostiene que la libre competencia es un elemento estructural del Orden Público Económico que el Estado debe custodiar proactivamente a través de procedimientos de selección que minimicen las fallas de mercado.

Esta "protección proactiva" encuentra su choque fáctico en la obra de Galvis Macias (2018). Mientras la doctrina define el deber ser de la competencia, Galvis documenta la fisiología del *bid rigging* en Colombia a partir de los expedientes de la Superintendencia de Industria y Comercio, revelando cómo los acuerdos colusorios operan con éxito dentro de los marcos legales vigentes. Se evidencia entonces la necesidad de superar la visión eminentemente procedimental de la literatura clásica de AED en Colombia —representada en las etapas iniciales de Safar Díaz y Benavides— mediante herramientas de monitoreo en tiempo real, un aspecto que la academia menciona como un ideal normativo, pero no desarrolla como un lineamiento técnico aplicable.

1.5.3 Teoría de Juegos y la Microeconomía de la Colusión

La investigación integra la visión disruptiva de Camilo Ernesto Ossa Bocanegra (2014), quien aplica la Teoría de Juegos para demostrar que el ahorro generado en las subastas puede ser un simulacro si no se detecta la colusión previa. Ossa Bocanegra sostiene que, ante una baja probabilidad de detección y sanción, la colusión se convierte en el Equilibrio de Nash para los oferentes, invalidando la eficiencia paretiana del proceso.

A esto se suma la tesis de Morales Quijano (2019) sobre la "maldición del ganador" en los procesos de contratación colombiana, explicando cómo las ofertas anormalmente bajas —como las "ofertas de sacrificio"— no son fallos de cálculo, sino herramientas estratégicas de coordinación ilícita que la administración padece por su incapacidad para procesar señales de precio. La triangulación entre Ossa, Galvis y Morales permite concluir que la presión por el menor precio puede incentivar

involuntariamente la coordinación entre rivales, fenómeno que la manualística administrativa clásica ignora al centrarse exclusivamente en la operatividad del software.

1.5.4 La Dialéctica de la Subasta Inversa y el Fetichismo Tecnológico

En el estudio de los mecanismos electrónicos, la producción académica presenta una lucha de fuerzas. Algunos autores como Dávila Vinueza (2019) defiende la subasta inversa electrónica como el cenit de la transparencia, asumiendo que la reducción de la discrecionalidad humana garantiza *per se* la integridad del proceso. Sin embargo, autores como Alvarado-Miranda (2022) y Bossano Lomellini (2011) ponen en duda esta infalibilidad tecnológica.

Alvarado-Miranda (2022) denuncia una vulnerabilidad estructural del "oferente honesto", quien carece de recursos jurídicos y administrativos eficaces ante la arbitrariedad en la calificación técnica. Su análisis sobre las subastas inversas electrónicas confirma que el desplazamiento de la discrecionalidad hacia algoritmos o plataformas no logra filtrar comportamientos coordinados ni proteger al proponente de la indefensión. Por su parte, la investigación de Navarro Gallardo et al. (2023) sobre la colusión de precios refuerza que el marco legal regional es insuficiente para blindar los sistemas contra estructuras que dominan la técnica del fraude mejor que el Estado domina la técnica de la fiscalización.

1.5.5 Discrecionalidad, Captura y el "Consumidor Racional"

El ejercicio de la potestad administrativa es analizado por Baca Oneto (2025) como un margen de apreciación otorgado a la administración para determinar qué es lo más conveniente para el interés público en un caso concreto. Este autor subraya que, aunque la discrecionalidad es necesaria —especialmente en la fase interna de elaboración de pliegos para definir el objeto contractual—, esta no es absoluta y se encuentra restringida por los principios de competencia y concurrencia. No obstante, el estudio de Andrés Mauricio Quiceno Arenas (2020) sobre la elusión de procedimientos competitivos actúa como un contra-argumento alarmante: el uso de convenios interadministrativos y limitaciones territoriales se ha convertido en la vía para facilitar la captura del regulador.

En este punto, la integración de la tesis de Mónica Safar Díaz (2011, 2025) resulta fundamental al introducir la noción del Estado como un «consumidor racional». Safar Díaz sostiene que la

ineficiencia del sistema no es solo ética, sino una incapacidad estructural para maximizar la función de utilidad pública, influenciada por el modelo de burocracia de Niskanen donde el funcionario busca maximizar su presupuesto y no el bienestar social. Complementando esta visión, Gorbaneff (2003) y Gorbaneff y Cabarcas (2009) analizan los altos costos de transacción y los contratos incompletos en Colombia, señalando que la 'anemia técnica' es una falla de mercado que el diseño regulatorio no ha logrado mitigar.

1.5.6 Integridad Técnica y la Patología de la Captura Territorial

La literatura especializada más reciente, encabezada por Campos Acuña (2022) y Suárez Beltrán (2023), propone una evolución de la transparencia hacia la «integridad técnica». Bajo esta premisa, Campos Acuña (2022) sostiene que la transparencia no debe agotarse en la publicidad documental, sino que debe permitir que los datos sean procesables mediante tecnologías disruptivas para detectar desviaciones y pautas de comportamiento irregular en tiempo real. Este enfoque permite transitar de una transparencia meramente formal —basada en el cumplimiento de requisitos de papel— hacia una transparencia material, donde el funcionario actúe como un «gestor de riesgos» dotado de herramientas analíticas superiores (Suárez Beltrán, 2023).

Se integra aquí el hallazgo de Sánchez García (2023) sobre las ofertas anormalmente bajas, cuya obra provee la base científica para identificar cuándo un precio depredador constituye una herramienta de coordinación ilícita y no un beneficio real para la administración. Asimismo, el análisis sobre la discrecionalidad en la elaboración de pliegos encuentra su sustento en Santofimio Gamboa (2017), quien sostiene que la potestad de la administración para configurar las reglas de la selección es una facultad reglada por los fines del Estado y el interés general, lo que prohíbe la inclusión de requisitos que vulneren la selección objetiva o el principio de concurrencia. Esta limitación es fundamental para cuestionar bases que introduzcan restricciones injustificadas, como ocurre frecuentemente en las convocatorias limitadas a Mipymes bajo la Ley 2069 de 2020, donde la ausencia de un control técnico sustancial facilita la captura estratégica del proceso.

1.5.7 Jurisprudencia de Vanguardia: El Control Sustancial (2024-2025)

La revisión del estado del arte se cierra con la consolidación de una línea jurisprudencial que marca el tránsito definitivo hacia la integridad sustancial en la contratación pública. El hito central de este nodo lo constituye la Sentencia del 16 de junio de 2025 (Rad. 71.525) de la Sección Tercera del Consejo de Estado, destacada en el Boletín de Jurisprudencia No. 290. En este pronunciamiento, relativo a la nulidad de un acto de adjudicación de la Policía Nacional, la alta corporación determinó que la sola presentación de documentos o información contraria a la realidad con el fin de obtener una ventaja competitiva activa de forma inmediata la causal de rechazo de la oferta.

Lo disruptivo de este fallo reside en que el Consejo de Estado establece que la administración ostenta una obligación sustancial de verificación que no puede verse limitada por un formalismo documental pasivo. Bajo esta premisa, se clarifica que no se requiere de una declaración judicial de falsedad en sede penal para que el gestor público descarte una propuesta que presenta evidencias claras de manipulación técnica. Esta decisión provee el fundamento jurídico para la reingeniería propuesta en esta monografía, al facultar al evaluador para actuar ante señales de colusión y documentos espurios sin las ataduras de la prejudicialidad penal.

Esta postura guarda una armonía sistemática con la Sentencia C-113 de 2024 de la Corte Constitucional, la cual delimita el alcance de las medidas de fomento a Mipymes bajo la Ley 2069 de 2020, subordinándolas estrictamente a los principios de eficiencia y unidad de mercado. De forma complementaria, la Providencia 69162 de marzo de 2025 del Consejo de Estado cierra el círculo de fiscalización al ratificar que la publicidad en el SECOP II es un mandato imperativo e ineludible incluso para regímenes de contratación exceptuados, consolidando la transparencia digital como la herramienta primaria para mitigar acuerdos colusorios que pretendan ampararse en la opacidad administrativa.

1.5.8 Síntesis Dialéctica e Identificación del Vacío Investigativo

Tras el exhaustivo análisis de la bibliografía —que abarca desde la cimentación dogmática de Santofimio Gamboa (2017) hasta las investigaciones de frontera de Safar Díaz (2011) y Ossa

Bocanegra (2014)—, se concluye que la producción académica en Colombia padece de un estancamiento formalista. Se ha escrito profusamente sobre el *qué* (la definición ontológica y jurídica de la selección objetiva), pero persiste un vacío investigativo crítico sobre el *cómo*: la protección técnica y fáctica del proceso frente al comportamiento estratégico coordinado de los oferentes.

La revisión del estado del arte permite identificar que, mientras autores como Nieves-López (2017) sitúan con acierto la problemática en la etapa precontractual, su enfoque permanece ligado a la revisión documental y al cumplimiento de principios. Por su parte, la doctrina de Mantilla-Pallares (2014) eleva la selección objetiva a un "deber-poder" prestacional, pero no dota al gestor público de herramientas métricas para distinguir entre una competencia real y una simulación algorítmica. Es aquí donde la "anemia técnica" deja de ser una categoría abstracta para revelarse como una incapacidad sistémica del Estado para procesar señales de mercado.

En suma, el vacío identificado reside en la ausencia de una metodología táctica de neutralización que faculte al gestor público para actuar ante señales de colusión (*red flags*). Ninguna de las obras analizadas ofrece parámetros métricos vinculantes para blindar la discrecionalidad en las convocatorias territoriales (Mipymes), ni protocolos de detección en tiempo real para la subasta inversa. La literatura actual, aunque diagnóstica, no ha logrado transitar de la exégesis de la norma a la construcción de lineamientos técnicos. Esta desconexión es la que permite que el *bid rigging* opere bajo la impunidad de la legalidad formal, donde un proceso puede ser impecable en el papel pero estar sustancialmente capturado en la realidad económica.

En suma, el vacío identificado reside en la ausencia de una metodología táctica de neutralización que faculte al gestor público para actuar ante señales de colusión (*red flags*). Ninguna de las obras analizadas ofrece parámetros métricos vinculantes para blindar la discrecionalidad en las convocatorias territoriales (Mipymes), ni protocolos de detección en tiempo real para la subasta inversa. A pesar de la evolución institucional hacia el SECOP II —que democratizó el acceso eliminando barreras físicas—, la literatura actual ha fallado en reconocer que esta plataforma se ha convertido en un repositorio de "publicidad inerte" que encubre la sofisticación del fraude digital. Esta desconexión es la que permite que el *bid rigging* opere bajo la impunidad de la

legalidad formal, donde un proceso puede ser impecable en el papel pero estar sustancialmente capturado en la realidad económica.

La integración de la Teoría del Agente-Principal de Gorbaneff (2003) y el análisis de litigiosidad de Gorbaneff y Cabarcas (2009) permite concluir que la asimetría informacional es el combustible de esta ineficiencia. La carencia de herramientas tácticas de detección no solo vulnera la eficiencia paretiana del mercado público, sino que proscribe la libre competencia al desarmar al gestor público en su rol de consumidor racional.

Es precisamente en esta brecha metodológica donde se inserta la presente investigación. Se propone superar el discurso meramente procedimental mediante una reingeniería técnica que dote de contenido analítico a las categorías jurídicas de integridad sustancial y trazabilidad digital. El objetivo es transformar al Estado de un validador pasivo de documentos en un estratega capaz de neutralizar las ofertas de sacrificio y la captura en procesos Mipymes. Por lo tanto, el agotamiento de la dogmática clásica constituye el punto de partida para el Capítulo 2, donde se desarrollará el marco conceptual y microeconómico necesario para fundamentar esta propuesta desde el Análisis Económico del Derecho (AED).

CAPÍTULO 2: MARCO DOGMÁTICO Y CONCEPTUAL: LA SELECCIÓN OBJETIVA BAJO EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED)

El contenido de este capítulo describe tanto los fundamentos dogmáticos como conceptuales de la investigación y desentraña las tensiones normativas y económicas que subyacen a la intersección entre la gestión administrativa y el orden público económico. No se trata simplemente de una recopilación de leyes al estilo tradicional, sino que, por el contrario, se exploran las funciones persuasivas y analíticas de cada componente del marco teórico, el cual se concibe como un sistema dinámico que permite comprender las patologías del mercado público actual. Este análisis se despliega desde una base macro-constitucional para considerar la especificidad técnica de las categorías problemáticas del sistema, entre las que se incluye el fallo de mercado provocado por la asimetría de la información y el comportamiento estratégico de los licitadores. Bajo esta óptica, el diseño arquitectónico de la investigación proporciona una perspectiva bidireccional del sistema de contratación en la que se identifican las estrategias de control necesarias para que el Estado elimine actividades distorsivas como la colusión, mientras se desarrolla la protección jurídica que cada licitador requiere para blindarse contra la captura regulatoria y el abuso de la discrecionalidad técnica.

2.1 La Constitución Económica y la Hacienda Pública: El Estado como Consumidor Racional

La contratación estatal en Colombia no representa un conjunto de trámites procedimentales aislados, sino que se erige como el epicentro de la gestión de la Hacienda Pública y el principal motor de la intervención económica del Estado. Bajo la égida del Estado Social de Derecho, la administración pública abandona su papel de espectador pasivo para utilizar el gasto público como una herramienta de intervención activa, destinada a materializar los fines esenciales consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política. En este complejo ecosistema, el contrato estatal es el instrumento técnico que transforma el presupuesto nacional en derechos prestacionales, infraestructura y servicios públicos, exigiendo una interpretación que armonice la legalidad administrativa con la eficiencia económica.

Desde la óptica del Análisis Económico del Derecho (AED), el fundamento de esta intervención reside en lo que la doctrina denomina la "Constitución Económica", articulada principalmente en los artículos 333 y 334 de la Carta Política. Mientras que el artículo 333 establece la libre competencia como un derecho que supone responsabilidades, el artículo 334 faculta al Estado para intervenir en la economía con el fin de racionalizarla y asegurar que el mercado funcione de manera eficiente. En este marco, la contratación pública opera como un mecanismo de asignación de recursos escasos donde la Hacienda Pública actúa como el cimiento dogmático que justifica la rigidez de los principios contractuales; como sostiene Jaime Orlando Santofimio, el contrato estatal es, ante todo, un acto de gestión de lo público donde la transparencia debe ser absoluta para proteger la indemnidad del erario.

Para que esta protección sea efectiva, la dogmática administrativa debe trascender el formalismo exegético y adoptar la tesis del "Estado como Consumidor Racional". Mónica Safar Díaz plantea que la administración pública debe ser entendida como un agente económico racional que busca maximizar su función de utilidad en un entorno de recursos escasos. Bajo este paradigma, la selección objetiva deja de ser un mero cotejo documental para convertirse en la búsqueda sistémica de la combinación óptima entre la mayor calidad, la experiencia idónea y el menor precio posible, propendiendo por una eficiencia en términos de Pareto y de Kaldor-Hicks. Esta visión económica se complementa con la teleología jurídica de Richard Posner y Robert Cooter, quienes postulan que el sistema legal debe funcionar como un esquema de incentivos diseñado para maximizar la riqueza social y reducir los costos de transacción.

En consecuencia, la Hacienda Pública se erige como el límite infranqueable de la autonomía administrativa en la contratación estatal. La eficiencia en el recaudo tributario carecería de sentido económico si no se garantiza una pulcritud equivalente en el egreso, lo que sitúa a la integridad financiera como el presupuesto de legitimidad de la actividad contractual. Al entender al Estado como un comprador inteligente, el proceso de selección objetiva se redefine como un filtro técnico necesario para neutralizar los intentos de captura del presupuesto, asegurando que la planeación refleje las necesidades reales de la nación y no los intereses estratégicos de agentes que buscan capturar rentas públicas a través de la colusión o la distorsión de la competencia.

2.2 Reconceptualización de la Selección Objetiva: De la Legalidad Formal a la Eficiencia Social.

Establecido el cimiento dogmático de la Hacienda Pública como protectora del interés general, resulta imperativo analizar el principio de selección objetiva no como un mero rito procesal, sino como un mecanismo de asignación de recursos orientado a la eficiencia social. En la dogmática administrativa tradicional, representada por autores como Jaime Orlando Santofimio Gamboa, la selección objetiva se define como una obligación reglada e ineludible que proscribe la discrecionalidad subjetiva del funcionario. Para esta corriente, el cumplimiento del principio se agota en la verificación estricta de los requisitos habilitantes y los factores de ponderación establecidos en el pliego de condiciones, asumiendo que la legalidad formal garantiza, *per se*, la transparencia y la moralidad.

Sin embargo, desde la óptica del Análisis Económico del Derecho (AED), esta concepción resulta insuficiente al ignorar el comportamiento estratégico de los agentes y la naturaleza del derecho como un sistema de incentivos. Siguiendo los planteamientos de Robert Cooter y Thomas Ulen, las normas jurídicas deben ser entendidas como "precios" que alteran la conducta de los individuos hacia resultados eficientes. En este sentido, la selección objetiva debe ser reconceptualizada: deja de ser un mandato estrictamente estatutario para transformarse en un proceso de búsqueda de eficiencia de Pareto y de Kaldor-Hicks, donde el Estado busca obtener la "oferta más favorable" que maximice la riqueza social y minimice la pérdida de bienestar.

Bajo esta lente, la "oferta más favorable" no se reduce al menor precio nominal, sino a la combinación óptima de variables técnicas y económicas que representen el mayor valor por dinero público. La jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera) ha validado esta visión al señalar que la selección objetiva es una de las manifestaciones centrales del principio de economía. Como advierte la alta corporación, una selección que se limite únicamente al presupuesto o al precio más bajo, ignorando la experiencia o la capacidad técnica del oferente, puede derivar en resultados antieconómicos debido al riesgo de incumplimiento o sobrecostos futuros, fenómeno conocido en microeconomía como la selección adversa.

En consecuencia, la administración debe abandonar el "fetichismo legal" que prioriza la forma sobre la sustancia competitiva. Al adoptar la tesis de Mónica Safar Díaz sobre el Estado como "consumidor racional", la selección objetiva se redefine como un filtro técnico diseñado para neutralizar las asimetrías informacionales. Siguiendo la teleología de Richard Posner, la función básica de la ley en la contratación estatal es alterar los incentivos *ex ante* de los licitadores para que la competencia real —y no la coordinación estratégica— sea la estrategia dominante. Esta transición de la integridad formal a la integridad sustancial implica que el juicio de valor del evaluador debe estar respaldado por una analítica de mercado que trascienda la validación mecánica de documentos, asegurando que el contrato estatal cumpla su función social en un marco de racionalidad económica absoluta.

2.3 La Microeconomía de la Contratación Pública: Asimetría de Información, Selección Adversa y Costos de Transacción.

Para comprender la génesis de la "anemia técnica" en el sistema colombiano, es imperativo descender al análisis de las fallas de mercado que caracterizan el intercambio entre el Estado y los particulares. Bajo la lente del Análisis Económico del Derecho (AED), el mercado de compras públicas no opera en un vacío de competencia perfecta; por el contrario, está estructuralmente viciado por la asimetría informacional. Este fenómeno, teorizado por George Akerlof en su estudio sobre la incertidumbre de calidad, describe una situación en la que una de las partes de la transacción (el proponente) posee información privada exhaustiva sobre su verdadera estructura de costos y capacidad técnica, mientras que el comprador (el Estado) opera bajo un "velo de ignorancia técnica" que le impide distinguir entre una oferta de alta calidad y una puramente oportunista.

Esta disparidad informativa deriva inevitablemente en el fenómeno de la selección adversa. En el contexto de la contratación pública colombiana, la administración, al carecer de herramientas analíticas para procesar señales de mercado, tiende a refugiarse en el formalismo de la adjudicación al menor precio o al cumplimiento mecánico de un checklist. Como advierten Gorbaneff y Cabarcas (2009), este diseño regulatorio genera un incentivo perverso: al no poder observar la calidad real *ex ante*, el sistema termina expulsando a los competidores eficientes y adjudicando el

contrato al oferente más audaz en el uso del engaño a aquel que sacrifica la integridad de la ejecución futura por la captura inmediata del precio presente. En términos microeconómicos, el Estado no contrata al mejor, sino al que mejor capitaliza su ignorancia técnica, transformando la selección objetiva en una "lotería de la ineficiencia".

Aunado a lo anterior, la contratación estatal padece de elevados costos de transacción, concepto central en la obra de Oliver Williamson. Estos costos se dividen en dos momentos críticos: los costos *ex ante* de redactar y negociar pliegos de condiciones que intenten prever todas las contingencias, y los costos *ex post* de monitorear y ejecutar el contrato. En Colombia, el principio de selección objetiva se ve saboteado por lo que Herbert Simon define como la racionalidad limitada: el gestor público no puede procesar la infinita complejidad de los datos económicos del sector, lo que resulta en "contratos incompletos". Esta incompletitud es la que el proponente estratégico utiliza para renegociar precios o disminuir la calidad una vez el contrato ha sido firmado, amparándose en la rigidez administrativa que impide un control técnico ágil.

En conclusión, la 'anemia técnica' no es un defecto ético, sino una consecuencia directa de un ambiente institucional caracterizado por altos costos de transacción y una incapacidad sistémica para mitigar el oportunismo. Como sostienen Gorbaneff y Cabarcas (2009), el sistema legal colombiano, al priorizar el equilibrio económico y la conmutatividad formal, lo que transforma la gestión del contrato en un escenario de litigiosidad permanente, dificulta el uso de incentivos económicos reales para controlar la conducta de los agentes. Por tanto, la reingeniería de la selección objetiva exige que el Estado deje de ser un validador pasivo de documentos y asuma una carga probatoria técnica que reduzca la brecha informativa, permitiendo que la adjudicación sea un juicio de valor sobre la eficiencia paretiana y no una rendición ante el comportamiento estratégico del mercado.

2.4 Teoría de Juegos y el Equilibrio de la Colusión: La Táctica del *Bid Rigging* en la Subasta Inversa.

Desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho (AED), el proceso de selección de contratistas no debe entenderse como un mero trámite administrativo, sino como una interacción

estratégica entre agentes racionales que buscan maximizar su función de utilidad. Bajo este enfoque, la Teoría de Juegos provee el andamiaje analítico para explicar por qué, en entornos caracterizados por la "anemia técnica" del Estado, la colusión o *bid rigging* se consolida como la estrategia dominante. Como sostiene Camilo Ernesto Ossa Bocanegra (2014), el licitador se enfrenta a una decisión económica fundamental: calcular el valor esperado de la colusión (Ecol) frente al valor esperado de licitar de forma competitiva (Ecto).

La decisión de coludir resulta racional cuando el beneficio derivado del acuerdo, restados los costos esperados de detección y sanción, es superior a la utilidad de la competencia real. En el sistema colombiano, la baja probabilidad de detección técnica reduce el factor de disuasión, desplazando el Equilibrio de Nash hacia la coordinación ilícita. En este escenario, los carteles operan mediante tácticas de "ofertas de cortesía" (*cover bidding*) para simular competencia y la "supresión de ofertas", permitiendo que el contrato sea adjudicado a un precio superior al de mercado.

Una de las patologías más sofisticadas identificadas es la maniobra de las "ofertas de sacrificio". Siguiendo el análisis de Galvis Macías (2018), esta táctica consiste en que un integrante del cartel emite un lance artificialmente bajo en la subasta inversa, utilizando lo que Sánchez García (2023) denomina "ofertas anormalmente bajas", con el único fin de desplazar a los competidores honestos. Una vez terminada la puja, este proponente fuerza su propia descalificación por un tecnicismo previsto, permitiendo que el contrato se adjudique al segundo proponente —su socio colusorio—. Esta práctica elimina la incertidumbre inherente a la competencia y garantiza un sobreprecio sistemático que el Estado termina financiando debido a su incapacidad para procesar señales de precio.

Asimismo, es imperativo analizar la contratación pública como un "juego repetitivo". Al interactuar frecuentemente en los mismos sectores, los licitadores tienen incentivos para cooperar, estableciendo mecanismos de castigo internos y sistemas de compensación para quienes realizan la "oferta de sacrificio". Esta estructura genera lo que Morales Quijano denomina desviaciones del comportamiento racional esperado, donde la administración, cegada por el "fetichismo

tecnológico" del SECOP II, interpreta un ahorro nominal como un éxito de gestión, ignorando que está cayendo en una trampa de captura de rentas públicas.

2.5 La Escuela de la Elección Pública (Public Choice) y la Patología de la Captura del Regulador

Para que el análisis jurídico de la selección objetiva sea integral, es imperativo trascender el estudio del comportamiento del proponente y examinar la racionalidad del propio agente estatal. Bajo la lente de la Escuela de la Elección Pública (*Public Choice*), se rechaza la visión romántica del funcionario como un benevolente servidor del interés general, adoptando en su lugar el individualismo metodológico. Como sostienen James Buchanan y Gordon Tullock, los actores públicos actúan movidos por la maximización de su propia utilidad, lo que genera una desalineación estructural conocida como el problema del principal-agente. En este escenario, el ciudadano (principal) delega en el gestor público (agente) la administración del erario, pero este último suele priorizar incentivos políticos o burocráticos sobre la eficiencia técnica.

Esta patología encuentra su máxima expresión en el modelo de burocracia de William Niskanen, donde el funcionario busca maximizar el presupuesto y el poder de su entidad más allá de la utilidad social marginal. En Colombia, la «anemia técnica» no es un accidente, sino una estrategia racional del burócrata: al mantener procesos complejos pero vacíos de sustancia, el funcionario minimiza su costo de esfuerzo analítico y reduce su exposición al riesgo jurídico, amparándose en el cumplimiento formal de un *checklist*. Esta ceguera deliberada es el sustrato necesario para la captura del regulador, teorizada por George Stigler (1971), donde los grupos de interés privado logran subordinar la potestad administrativa para que la normativa actúe como una barrera de entrada a favor de sus rentas.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo moderno, esta captura se instrumentaliza a través de lo que Baca Oneto (2025) identifica como el uso desviado del margen de apreciación en la elaboración de los pliegos (o bases). Para el autor, cuando la administración ejerce su discrecionalidad sin una fundamentación objetiva o de forma incongruente con la realidad técnica,

incurre en una arbitrariedad que lesiona los principios de competencia y concurrencia. Un caso crítico de esta captura se identifica en la implementación de la Ley 2069 de 2020, específicamente en las convocatorias limitadas a Mipymes territoriales. Si bien el fomento regional es un fin legítimo —avalado por la Sentencia C-113 de 2024—, su aplicación sin un rigor métrico vinculante permite que la discrecionalidad derive en proteccionismos ineficientes. Como advierte Quiceno Arenas (2020), la elusión de procedimientos competitivos bajo el ropaje del fomento local facilita el diseño de pliegos «sastreados» que coinciden milimétricamente con oferentes predeterminados, convirtiendo el gasto público en un botín para carteles regionales.

Desde la óptica del AED, esta captura genera una externalidad negativa sistémica: al privilegiar a un agente ineficiente por su ubicación geográfica, el Estado renuncia a la eficiencia paretiana y asume un sobreprecio que erosiona la Hacienda Pública. En consecuencia, la reingeniería del sistema exige dotar al principio de selección objetiva de mecanismos de blindaje, asegurando que cualquier restricción a la competencia esté respaldada por una analítica de mercado que demuestre la maximización de la utilidad pública frente al oportunismo burocrático.

2.6 El Debido Proceso Técnico: Integridad Sustancial y la Obligación de Rechazo de Ofertas Artificiales

La libre competencia en la contratación estatal no debe ser entendida únicamente como una herramienta de eficiencia fiscal para la administración, sino como un derecho subjetivo del proponente privado a participar en un mercado público transparente, equitativo y exento de distorsiones estratégicas. Bajo la égida del Estado Social de Derecho, el oferente deja de ser un simple colaborador contingente para erigirse como un sujeto amparado por lo que esta investigación denomina el debido proceso técnico. Esta dimensión sustancial implica que la calificación de las ofertas —especialmente en escenarios de alta complejidad técnica como la subasta inversa— debe estar blindada contra errores de apreciación o contra la pasividad administrativa que despoja al agente eficiente de su derecho a una adjudicación basada en el mérito real.

Desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho (AED), el debido proceso técnico actúa como un mecanismo de reducción de los costos de transacción *ex post*. Como sostiene Santofimio Gamboa (2017), la selección objetiva constituye una obligación reglada; sin embargo, para que esta regla cumpla su función económica, la administración debe ejercer una fiscalización proactiva que subsane la «anemia técnica» sistémica. En este punto, resulta imperativo integrar la tesis de Baca Oneto (2025) sobre el principio de interdicción de la arbitrariedad administrativa. Para este autor, la arbitrariedad se configura cuando una decisión carece de fundamentación objetiva o resulta incongruente con la realidad que le sirve de base. En consecuencia, el debido proceso técnico exige que la administración no ignore las señales de distorsión económica, pues actuar de espaldas a la realidad técnica del mercado convierte la discrecionalidad en un ejercicio arbitrario que vicia el proceso.

Esta postura encuentra su respaldo definitivo en la jurisprudencia de vanguardia del Consejo de Estado, específicamente en la Sentencia del 16 de junio de 2025 (Rad. 71.525) de la Sección Tercera. En este fallo hito relativo a la Policía Nacional, la corporación estableció que la sola presentación de información o documentos contrarios a la realidad técnica con el propósito de obtener habilitación o puntaje activa automáticamente la causal de rechazo, independientemente de que tales documentos hayan sido efectivamente evaluados por la entidad. Este hito jurisprudencial redefine la integridad sustancial en Colombia: la administración ostenta el deber imperativo de rechazar ofertas cuando existan indicios técnicos claros de manipulación o de las denominadas «ofertas de sacrificio».

Al aplicar la tesis de Sánchez García (2023) sobre las ofertas anormalmente bajas, se concluye que un precio que no cubre los costos operativos mínimos no representa una muestra de eficiencia competitiva, sino una amenaza a la estabilidad del contrato y una externalidad negativa para el mercado. En consecuencia, el gestor público no puede ampararse en un formalismo documental pasivo para validar lo que económicamente resulta irracional; la providencia Rad. 71.525 aclara que no se requiere de una declaración judicial de falsedad en sede penal para descartar propuestas que no corresponden a la realidad técnica. Por tanto, el acto de adjudicación debe ser el resultado de un juicio de valor sustancial que garantice que el proponente favorecido posea la oferta más favorable en términos de Kaldor-Hicks, protegiendo así la indemnidad de la Hacienda Pública frente al oportunismo contractual y restaurando la vigencia del principio de selección objetiva.

A la luz del recorrido dogmático realizado, la armonía del sistema de contratación estatal en Colombia no reside en la prevalencia mecánica de la potestad administrativa, sino en una síntesis dialéctica que logre equilibrar el control técnico del Estado con las garantías de defensa del proponente privado. Esta investigación ha permitido identificar que la selección objetiva no es un concepto estático o meramente aritmético, sino un ecosistema dinámico donde la protección de la Hacienda Pública y la vigencia de la libre competencia se retroalimentan necesariamente. Bajo esta premisa, la neutralización del *bid rigging* analizado por autores como Galvis Macias (2018) y Ossa Bocanegra (2014) deja de ser vista solo como una victoria fiscal para el erario y se consolida como el presupuesto esencial para restaurar la equidad competitiva en favor del oferente honesto, quien, bajo el modelo actual de anemia técnica estatal, se encuentra en una situación de indefensión sistémica frente a las estructuras colusorias.

Esta convergencia de intereses exige que la administración pública abandone definitivamente el formalismo exegetico para adoptar una postura de integridad sustancial, donde el fortalecimiento de la capacidad analítica de la entidad estatal se convierta en la principal salvaguarda del mercado. La suficiencia dogmática de este marco conceptual justifica plenamente el tránsito hacia la fase propositiva de esta monografía. Una vez reconocido que la asimetría informacional es la raíz de la ineficiencia sistémica, la solución no reside en una mayor producción normativa, sino en una inteligencia técnica bidireccional. Este capítulo deja sentada la base para el diseño de estrategias tácticas que aseguren que la contratación estatal sea un motor de desarrollo leal. En consecuencia, el Capítulo 3 desarrollará la reingeniería técnica necesaria, traduciendo estos conceptos en protocolos de detección temprana para el Estado y herramientas de fiscalización proactiva para el proponente privado, garantizando que el cumplimiento de los fines del Estado sea la consecuencia natural de un mercado blindado contra el oportunismo.

CAPÍTULO 3: EXPOSICIÓN DE RESULTADOS Y LINEAMIENTOS TÉCNICOS: HACIA UN MODELO DE INTEGRIDAD SUSTANCIAL EN LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

Habiendo agotado el análisis de los pilares dogmáticos que sostienen el sistema —y tras identificar con precisión las grietas microeconómicas por donde se filtra el comportamiento estratégico de los carteles—, este tercer capítulo se constituye como la fase resolutive y propositiva de la investigación. En cumplimiento con los estándares de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), este apartado trasciende la descripción normativa para presentar una hoja de ruta capaz de intervenir, de manera efectiva y métrica, en la realidad de los procesos de selección actuales. La densidad teórica expuesta anteriormente perdería su utilidad si no se traduce en lineamientos tácticos que operen en la trinchera de la compra pública, transformando la "anemia técnica" diagnosticada en una capacidad analítica proactiva.

El objetivo central de estas páginas es diseñar una "caja de herramientas" bidireccional, fundamentada en la reducción de las asimetrías informacionales y la minimización de los costos de transacción. Por una parte, se desarrolla una propuesta de reingeniería para el Estado, basada en protocolos de detección temprana o *red flags* que permitan a la administración abandonar su rol de espectadora pasiva frente al *bid rigging* y asumir plenamente la tesis de Mónica Safar Díaz sobre el "Consumidor Racional". Por otra parte, se estructura un esquema de defensa técnica para el proponente privado honesto, dotándolo de mecanismos jurídicos para impugnar la captura del regulador y la arbitrariedad en convocatorias territoriales.

En definitiva, este capítulo busca cerrar el ciclo investigativo ofreciendo soluciones que armonicen la eficiencia transaccional con la integridad competitiva. Al transitar de la exégesis de la norma a la construcción de estrategias de neutralización basadas en la analítica de datos y el debido proceso técnico, esta monografía pretende ofrecer una respuesta contundente a la crisis de confiabilidad que atraviesa la contratación pública colombiana. El fin último es garantizar que la selección objetiva deje de ser un postulado retórico para convertirse en una realidad técnica tangible, asegurando que cada peso del erario responda a la máxima utilidad social en el marco del Estado Social de Derecho.

3.1 El Diagnóstico de la Realidad Operativa: La Brecha entre el Diseño Normativo y la Praxis Técnica

Habiendo delimitado el andamiaje dogmático en las etapas previas, el análisis se traslada ahora al terreno de la evidencia fáctica. Los resultados que se exponen a continuación no constituyen una simple enumeración de yerros administrativos; por el contrario, articulan una trama de inteligibilidad donde cada hallazgo operativo se revela como la manifestación empírica de las distorsiones microeconómicas teorizadas bajo el Análisis Económico del Derecho (AED). Este diagnóstico permite comprender cómo la asimetría informativa y la captura del regulador se materializan en la trinchera de la compra pública colombiana, configurando un estado de anemia técnica estructural (Nieves-López, 2017).

La investigación identifica una desconexión crítica entre la vigencia de la norma y la capacidad analítica de las entidades estatales. La evidencia permite establecer que la transparencia en Colombia ha mutado hacia una "publicidad inerte", donde el flujo documental masivo al SECOP II satisface el rito formal, pero fracasa en la protección sustancial del erario. Contrario a lo que presupone la normativa de modernización estatal, no se encontró evidencia de una capacidad analítica proactiva en las comisiones evaluadoras para confrontar la racionalidad económica de las propuestas, confirmando que el Estado opera bajo un velo de ignorancia técnica autoimpuesto por el temor al riesgo jurídico de apartarse del formalismo documental (Safar Díaz, 2011).

3.1.1 Dimensión Informativa: Resultados sobre la mutación de la transparencia hacia una publicidad inerte

La investigación permitió confirmar que la digitalización de la contratación en Colombia ha transitado de una fase de visibilidad documental a una de estancamiento analítico. Bajo la óptica de Campos Acuña (2022), se identifica el fenómeno de la «publicidad inerte»: un escenario donde el cargue masivo de información en plataformas transaccionales satisface la transparencia formal, pero fracasa en su dimensión material al no proveer inteligencia de mercado procesable para el gestor público. Los hallazgos fundamentales en esta dimensión se sintetizan en tres ejes:

- **Ineficacia de la Infraestructura y obsolescencia del control:** El diagnóstico oficial de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (2025) revela que el ecosistema SECOP opera bajo una arquitectura tecnológica obsoleta. A pesar de que su mantenimiento y operación representaron un costo superior a los 25 mil millones de pesos en la vigencia 2024 —y un acumulado de 127 mil millones en la última década—, el sistema funciona primordialmente como un repositorio estático de archivos PDF. Esta precariedad técnica se traduce en una crisis de disponibilidad, evidenciada en el incremento de incidentes operativos que alcanzaron los 17.787 en el año 2023 (ANCP-CCE, 2025).
- **Asimetría Informacional y barreras en el Registro (RUP):** El análisis de la OECD (2022) sobre el Registro Único de Proponentes subraya que la falta de interoperabilidad plena entre las bases de datos estatales y el SECOP II obliga a la administración a realizar verificaciones manuales y repetitivas. Esta desintegración de los datos genera una «anemia técnica» que valida la tesis de la selección adversa de Akerlof (1970): ante la incapacidad de realizar un perfilamiento algorítmico y veraz de los proveedores, el Estado termina adjudicando contratos a oferentes que capturan el precio presente, pero sacrifican la calidad técnica futura. La complejidad del registro actúa, además, como una barrera de entrada que desincentiva la participación de las Mipymes, reduciendo la presión competitiva.
- **Neutralización de la Racionalidad del Comprador:** Los resultados demuestran que el modelo del «Estado como Consumidor Racional» (Safar Díaz, 2011) es de difícil aplicación bajo el diseño actual. Las comisiones evaluadoras, refugiadas en un formalismo exegético, priorizan el cumplimiento mecánico de requisitos (*checklists*) sobre las señales de alerta económica. Esta "miopía informativa" del gestor público, sumada a la dependencia de proveedores externos para el manejo de los datos (ANCP-CCE, 2025), provoca un malgasto estructural que la literatura especializada estima entre el 10% y el 30% del valor contratado (OECD, 2017, citado en Campos Acuña, 2022). En última instancia, el sistema actual protege la forma jurídica de la transparencia, pero erosiona la sustancia económica de la selección objetiva.

3.1.2 Dimensión Procedimental: Planeación Defectuosa y el Fenómeno del Fetichismo Legal

La insuficiencia informativa descrita encuentra su correlato directo en la fase de planeación, donde la anemia técnica muta hacia un marcado fetichismo legal. Las entidades suelen considerar que el rito procedimental —obtener tres cotizaciones y publicar un estudio previo— garantiza la legitimidad del proceso, ignorando que una planeación despojada de racionalidad económica es el escenario primigenio para la captura del regulador (Santofimio Gamboa, 2017). En esta dimensión, la ineficiencia se articula en tres niveles:

- **Estudios de Mercado Inerciales y Racionalidad Limitada:** Siguiendo a Simon (1997) y Gorbaneff (2009), se confirma que los gestores públicos actúan bajo una racionalidad limitada, replicando estudios de mercado de vigencias anteriores sin analizar las fluctuaciones reales de los insumos. Esta inercia se ve agravada por la «lentitud en los procedimientos» y la «falta de interoperabilidad» del sistema actual (ANCP-CCE, 2025), lo que convierte la etapa precontractual en una mímica técnica que no logra extraer valor real para la Hacienda Pública.
- **Uso Estratégico de Cotizaciones de Cortesía:** Se evidenció que los presupuestos oficiales se fijan, frecuentemente, sobre la base de cotizaciones enviadas por empresas del mismo grupo económico o partícipes de acuerdos colusorios previos. Al operar con un sistema que la ANCP-CCE (2025) califica como «obsoleto» y carente de trazabilidad, se valida un precio base artificialmente alto. Esto garantiza que, durante la subasta inversa, el ahorro sea una ficción contable y no una eficiencia económica real (Ossa Bocanegra, 2014), ya que el sistema no permite el monitoreo de precios de mercado en tiempo real.
- **Pliegos Sastreos y la Doble Barrera (Financiera y de Experiencia) en el RUP:** Los resultados muestran que los requisitos habilitantes son el principal mecanismo de exclusión mediante la fijación de métricas desproporcionadas. Siguiendo la doctrina de Santofimio Gamboa (2017), la potestad de la administración para configurar los pliegos no es absoluta y debe evitar la desviación de poder. Sin embargo, en la praxis de la Ley 2069 de 2020, se observa una instrumentación de los indicadores financieros —liquidez, endeudamiento y rentabilidad— para favorecer a ciertos perfiles. Como advierte Quiceno Arenas (2020), el

uso de mecanismos que eluden la competencia real erosiona el principio de selección objetiva, permitiendo que la forma jurídica encubra la falta de competencia. Esta captura se consolida, por otro lado, a través del Registro Único de Proponentes (RUP); la OECD (2022) confirma que la complejidad administrativa y la falta de simplificación en este registro actúan como una barrera estratégica. Al exigir códigos de experiencia o razones financieras excesivamente rígidos —que solo contratistas con información ya validada en su RUP pueden cumplir—, se desplaza a las Mipymes competitivas, utilizando el registro no como un facilitador, sino como un filtro de exclusión.

3.1.3 Dimensión Conductual: El Comportamiento Estratégico y el Equilibrio de la Colusión en la Praxis

La renuncia a la analítica de mercado y el fetichismo legal descritos anteriormente configuran el ecosistema ideal para la manifestación del comportamiento estratégico coordinado. Esta investigación permite establecer que los licitadores en Colombia actúan como agentes maximizadores de utilidad en un escenario de Teoría de Juegos donde el Estado, por su incapacidad técnica, ha dejado de ser un jugador activo para convertirse en un espectador pasivo de la concertación ilícita (Ossa Bocanegra, 2014). Los hallazgos conductuales se sintetizan en tres puntos críticos:

- **Racionalidad de la Colusión y Desplazamiento del Equilibrio de Nash:** Aplicando el modelo de Ossa Bocanegra (2014), se confirma que el oferente decide entre el valor esperado del contrato y el de la colusión. Según el autor, el agente económico opta por la concertación cuando el Valor Esperado de la Colusión $E(col)$ es superior al Valor Esperado de licitar individualmente $E(cto)$. Las ecuaciones literales que rigen este comportamiento son (Ossa Bocanegra, 2014, pp. 247-248):

Ecuación (1)

$$E(cto) = [(ganancia * p) + (perdida * (1 - p))] * q$$

Ecuación (2)

$$E(col) = b - ma * P(detAA) * P(sanAA|detAA) - sp * P(detAP) * P(sanAP|detAP)$$

Donde:

E(cto): valor esperado del contrato

p: probabilidad de que el contrato sea ejecutado sin problemas

q: probabilidad de que el contrato sea adjudicado

E(col): valor esperado de la colusión.

b: beneficio de la colusión.

ma: valor económico de la multa administrativa.

P(detAA): probabilidad de ser detectado por la autoridad administrativa.

P(sanAA|detAA): probabilidad de ser sancionado luego de ser (dado que es) detectado por la autoridad administrativa.

sp: valor económico de la sanción penal.

P(detAP): probabilidad de ser detectado por la autoridad penal.

P(sanAP|detAP): probabilidad de ser sancionado luego de ser (dado que es) detectado por la autoridad penal.

Nota. Fórmulas extraídas de Ossa Bocanegra (2014, pp. 247-248).

En el contexto actual de «anemia técnica», la variable $P(\text{detAA})$ (probabilidad de ser detectado) tiende a cero debido a la obsolescencia del SECOP II y su incapacidad para procesar datos algorítmicos (ANCP-CCE, 2025). Al anularse el valor de la detención, el costo esperado de la sanción desaparece, convirtiendo a la colusión en la estrategia dominante. La implementación de las directrices de la OECD (2025) busca, precisamente, elevar el valor de $P(\text{detAA})$ para desplazar el equilibrio hacia la competencia real.

- **Sistematicidad de las Ofertas de Sacrificio:** Se identificó la recurrencia de maniobras donde carteles coordinan lances artificialmente bajos para ocupar las primeras posiciones y desplazar a competidores honestos. Siguiendo a Galvis Macias (2018), esta táctica permite que el ganador aparente fuerce su propia descalificación por tecnicismos, permitiendo que la adjudicación recaiga en su socio colusorio a un precio inflado. La «publicidad inerte» del sistema impide que la administración detecte la trazabilidad de

estos lances coordinados, generando sobrepuestos sistemáticos bajo una apariencia de legalidad técnica.

- **La Maldición del Ganador como Externalidad Negativa:** Bajo la presión de una subasta inversa sin fiscalización técnica, las entidades adjudican contratos a precios que no cubren la estructura real de costos, fenómeno analizado por Morales Quijano (2019). Este ahorro ficticio deriva en incumplimientos, cesiones de contrato y renegociaciones onerosas que lesionan la Hacienda Pública. Ante la ausencia de protocolos de gestión de riesgos que distingan entre eficiencia operativa y temeridad estratégica (Suárez Beltrán, 2023), el Estado termina asumiendo los costos de una selección que, aunque parece económica en la adjudicación, resulta ruinoso en la ejecución.

Tabla 2 *Compendio de Contrastación entre el Referente de Eficiencia y la Realidad Operativa*

Dimensión de Análisis	Referente de Eficiencia (AED)	Hallazgo Empírico (Realidad)	Caracterización de la Anemia Técnica
Informativa	Estado como consumidor racional (Safar Díaz, 2011) que procesa datos masivos para maximizar la utilidad pública.	El SECOP II opera como un repositorio pasivo y costoso (ANCP-CCE, 2025), limitado a la carga de archivos PDF sin analítica de datos.	Publicidad inerte (Campos Acuña, 2022): incapacidad de detectar <i>red flags</i> y asimetrías de información tras la digitalización formal.
Procedimental	Planeación estratégica (Santofimio, 2017) como blindaje técnico y límite a la discrecionalidad administrativa.	Estudios previos inerciales y presupuestos fijados sobre cotizaciones coordinadas por los mismos interesados (Ossa Bocanegra, 2014).	Fetichismo legal: uso del RUP no simplificado (OECD, 2022) como barrera para la acreditación de experiencia y requisitos financieros de Mipymes.
Conductual	Funcionario como Gestor de Riesgos (Suárez Beltrán, 2023) con capacidad proactiva para prevenir el <i>bid rigging</i> .	Manipulación estratégica de las reglas de calificación en el 65% de los procesos analizados (Chen,	Captura regulatoria: prevalencia del equilibrio de colusión ante la nula probabilidad de detección técnica por

2025) bajo el velo de la Ley 2069 de 2020.	obsolescencia del sistema.
--	----------------------------

Nota. Elaboración propia fundamentada en los criterios de eficiencia de Safar Díaz (2011), los diagnósticos de infraestructura de la ANCP-CCE (2025), la falta de simplificación del RUP documentada por la OECD (2022) y la tasa de manipulación técnica de Chen (2025).

En suma, la triangulación de los hallazgos en las dimensiones informativa, procedimental y conductual revela que la contratación pública en Colombia padece de un desajuste crítico entre el rito legal y la realidad técnica. Este análisis por oposición demuestra que la anemia técnica no es una categoría abstracta, sino una falla estructural que permite que el comportamiento estratégico de los carteles opere bajo la impunidad de la legalidad formal. Mientras persista la obsolescencia de una infraestructura que demanda costos operativos desproporcionados (ANCP-CCE, 2025) y se mantengan barreras en el registro de proveedores que asfixian la competencia (OECD, 2022), el sistema seguirá siendo vulnerable a la captura. Por tanto, este diagnóstico constituye el presupuesto indispensable para la reingeniería táctica que se desarrolla en las siguientes secciones.

3.2 Estrategias de Control para el Estado: Protocolos de Detección y Neutralización del Comportamiento Estratégico

La superación de la anemia técnica diagnosticada en las etapas previas de esta investigación exige que la administración pública colombiana trascienda su papel de validador formal de documentos y asuma el modelo de consumidor racional (Safar Díaz, 2011). Como se ha evidenciado, la ineficacia del sistema no radica en la ausencia de normas, sino en la incapacidad institucional para procesar las señales de distorsión económica que emite el mercado público. Por tanto, esta sección desarrolla una reingeniería del control estatal fundamentada en la inteligencia de datos y la vigilancia activa de los incentivos de los oferentes. Siguiendo a Mantilla-Pallares (2014), la aplicación de los principios contractuales debe orientarse al cumplimiento de los fines sustanciales de la función pública, lo cual solo es posible si se dota al gestor de una capacidad analítica proactiva

que reduzca los costos de transacción y mitigue la selección adversa. Bajo esta premisa, se formula la propuesta de reingeniería táctica articulada en los siguientes ejes de intervención:

3.2.1 Institucionalización de Alertas por Simetría Algorítmica (Red Flags)

En concordancia con las directrices de la OECD (2025) y los hallazgos de Galvis Macias (2018), se propone la implementación de módulos de analítica dentro de la nueva arquitectura del sistema de compras públicas que operen bajo la lógica de la Teoría de Juegos. El objetivo es alterar la racionalidad del cartel al aumentar drásticamente la probabilidad de detección técnica de prácticas de *bid rigging*. Como sostiene Campos Acuña (2022), la administración debe transitar de una «transparencia formal» —basada en la «publicidad inerte» de archivos PDF— hacia una «transparencia material», donde el uso de tecnologías disruptivas como el Big Data permita generar perfiles de riesgo y detectar pautas de comportamiento irregular en tiempo real.

Bajo este enfoque, la reingeniería técnica propone que el sistema supere su fase de repositorio estático —cuya obsolescencia y altos costos operativos fueron documentados por la ANCP-CCE (2025)— para activar protocolos de respuesta inmediata ante la detección de simetría cronométrica e identidad en la estructura de descuentos, configurando indicios de paralelismo consciente. Esta propuesta se fundamenta en pruebas de concepto exitosas como el sistema ALICE en Brasil, que analiza licitaciones de forma automática, o el sistema SATAN (Sistema de Alertas Tempranas Anticorrupción) en España, los cuales identifican conflictos de interés y colusiones antes de la adjudicación mediante el cruce de bases de datos masivas (Campos Acuña, 2022).

Siguiendo el andamiaje lógico de Ossa Bocanegra (2014), estas alertas permiten identificar cuándo el valor esperado de la concertación ilícita ha desplazado a la competencia real. Estas medidas se alinean con la evidencia de Chen (2025), quien sugiere que la neutralización de la manipulación técnica puede reducir el precio de adjudicación en un 18%. La métrica que rige este comportamiento estratégico corresponde a la Ecuación 2 detallada en el apartado 3.1.3 de esta investigación.

Desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho (AED), esta lógica explica que el proponente actúa como un agente racional que colude solo si el resultado esperado es positivo

($E(\text{col}) > 0$). Al institucionalizar estos algoritmos de detección, el Estado impacta directamente la variable de probabilidad de detección (P) de la citada ecuación, logrando que el «costo esperado» de la sanción sea superior al beneficio ilícito. Así, el Estado rompe la asimetría informativa y recupera su facultad de intervenir en el mercado para proteger el Orden Público Económico, conforme al mandato del artículo 333 de la Constitución Política.

3.2.2 Aplicación del Test de Integridad Sustancial para Ofertas Anormalmente Bajas

El control estatal debe abandonar la pasividad frente a las propuestas que carecen de racionalidad económica. Para neutralizar la «maldición del ganador» (Morales Quijano, 2019) y la temeridad estratégica detectada en la subasta inversa, la administración debe trascender el promedio aritmético y aplicar un juicio de sostenibilidad técnica a los precios que se sitúen significativamente por debajo de la estructura de costos del sector. El objetivo es distinguir la eficiencia operativa real de la denominada «oferta de sacrificio», evitando que el ahorro ficticio en la adjudicación derive en incumplimientos futuros que lesionen la Hacienda Pública.

Para operativizar este test, la reingeniería propone acudir a los parámetros técnicos de la Guía para procesos de contratación de obra pública (ANCP-CCE). El sistema debe exigir que el proponente demuestre una capacidad organizacional y financiera mínima para sustentar su oferta, verificando que el Índice de Rentabilidad sobre Activos (ROA) y de Rentabilidad sobre Patrimonio (ROE) sean superiores a cero, y que la Razón de Cobertura de Intereses sea igual o superior a 1. Estos indicadores actúan como un filtro de seriedad económica: si un licitador presenta precios depredadores sin contar con estos mínimos financieros, la entidad cuenta con una evidencia técnica de que la propuesta es insostenible y responde a una maniobra de captura.

Este lineamiento encuentra un soporte bidimensional en la jurisprudencia más reciente de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

Providencia del 24 de junio de 2025 (Rad. 2024-00133): Refuerza el control sobre los pliegos de condiciones al señalar que cualquier requisito o asignación de puntaje debe contar con una «justificación técnica» expresa. Este fallo es fundamental para blindar a la entidad al momento de establecer criterios de evaluación que exijan rigurosidad en la composición del precio.

Sentencia del 16 de junio de 2025 (Rad. 71.525): Redefine la obligación de veracidad, estableciendo que la administración tiene la facultad y el deber sustancial de rechazar propuestas cuando existan evidencias técnicas de manipulación o información contraria a la realidad económica, sin que sea necesaria una sentencia penal previa para desvirtuar la oferta.

Bajo la óptica de la «transparencia material» (Campos Acuña, 2022), el procesamiento proactivo de los datos económicos permite que el Estado actúe como un gestor de riesgos (Suárez Beltrán, 2023). Al aplicar este test de integridad, se garantiza que el contrato se adjudique a una propuesta económicamente viable, protegiendo el Orden Público Económico mediante un juicio de valor sustancial que neutraliza la ventaja competitiva artificial obtenida mediante el fraude o la temeridad.

3.2.3 Blindaje de la Colusión e Interoperabilidad de registros.

El eje fundamental de la reingeniería es la transición hacia una fiscalización avanzada que trascienda la mera revisión documental. Para neutralizar la captura del mercado, la administración debe implementar una auditoría obligatoria de trazabilidad digital, cuyo núcleo es el rastreo de direcciones IP y metadatos de las propuestas. La identificación de lances o cargue de documentos provenientes de un mismo punto de acceso digital, por parte de competidores presuntamente independientes, constituye una evidencia técnica irrefutable de comportamiento coordinado. Esta «huella digital» permite romper la asimetría informativa, permitiendo al Estado identificar cuándo la competencia es una simulación diseñada para capturar el precio público, lo cual configura una transgresión directa al principio de moralidad administrativa (Ley 1474 de 2011).

Esta vigilancia también debe extenderse a la trazabilidad conductual de participación, detectando la recurrencia de «clústeres» o bloques de empresas que actúan de forma coordinada en dos momentos críticos:

1. Captura en Limitaciones territoriales (Ley 2069 de 2020): El sistema debe generar alertas automáticas cuando dos o más empresas solicitan la limitación de un proceso a Mipymes de forma conjunta o repetitiva en diferentes entidades. El hallazgo de que las mismas empresas «persiguen» los procesos territoriales para forzar el cierre del mercado es un

indicio de colusión que debe habilitar la reapertura de la convocatoria para garantizar la unidad de mercado (Safar Díaz, 2011).

2. Maniobras en Subasta Inversa: La trazabilidad histórica permite detectar patrones de «oferta de sacrificio». Al analizar procesos anteriores, el sistema puede identificar si un proponente que hoy se descalifica por un tecnicismo —facilitando la victoria de su socio colusorio— ha participado sistemáticamente con ese mismo socio en otros lances. Bajo la lógica de la Teoría de Juegos (Ossa Bocanegra, 2014), este monitoreo de la participación recurrente en conjunto eleva la probabilidad de detección técnica (\$P\$), alterando el equilibrio de incentivos del cartel.

Para que esta capacidad de auditoría sea operativa, la presente propuesta plantea la implementación de la interoperabilidad plena de datos de las Cámaras de Comercio con el Registro Único de Proponentes (RUP). Siguiendo las recomendaciones de la OECD (2022) y haciendo un análisis aplicable a estas situaciones, la digitalización y simplificación de estos registros puede permitir que el sistema cruce automáticamente el historial de participación y los vínculos societarios. Al automatizar este flujo, se impide que la administración valide solicitudes coordinadas de limitación basadas en datos que el mismo sistema podría desvirtuar mediante el análisis de vínculos históricos.

Además de lo anterior, la digitalización total de este registro debe impedir que la administración fije requisitos financieros o de experiencia «sastreados» que coincidan milimétricamente con el perfil de un único proponente. Al automatizar el flujo de datos desde las Cámaras de Comercio hacia el sistema de compras, se establece un control de concurrencia real: el sistema debe alertar si los indicadores exigidos en el pliego (como niveles específicos de liquidez o códigos de experiencia) solo pueden ser cumplidos por un único proponente registrado. De este modo, la interoperabilidad del RUP deja de ser un trámite documental para convertirse en un escudo contra el direccionamiento de procesos, garantizando que los requisitos se ajusten a estándares de mercado y no a intereses particulares.

Finalmente, esta estrategia de control sustancial encuentra respaldo en la evidencia de Chen (2025), quien demuestra que la neutralización de la manipulación técnica y la detección de

clústeres colusorios permite reducir el precio de adjudicación en un 18% y elevar el bienestar social en un 11%. De este modo, la trazabilidad digital y conductual devuelve al Estado su facultad de intervenir en el mercado para proteger la competencia, garantizando que el fomento local no sea un vehículo para el fraude y que la discrecionalidad administrativa se ejerza bajo parámetros de transparencia material y eficiencia de Kaldor-Hicks.

Tabla 3 *Compendio de Lineamientos para la Reingeniería del Control Administrativo*

Eje de Intervención	Instrumento Táctico	Objetivo Económico (AED)	Fundamento Técnico
Vigilancia de Subastas	Alertas por simetría algorítmica (<i>Red Flags</i>).	Reducción del Valor Esperado de la Colusión (Ecol) al elevar la probabilidad de detección (P)	Directrices OCDE (2025) sobre <i>Bid Rigging</i> y Art. 333 CP.
Evaluación de Precios	Test de Integridad Sustancial para ofertas bajas.	Mitigación de la Selección Adversa (Akerlof) y la «Maldición del Ganador».	Rad. 71.525 de 2025 (Consejo de Estado): Obligación sustancial de veracidad.
Control Mipymes	Estudios de Proporcionalidad Económica territorial e interoperabilidad del RUP.	Eliminación de barreras de entrada y prevención de la captura del regulador en pliegos.	Informe OCDE (2022) sobre el Registro de Proveedores en Colombia.
Transparencia Digital	Auditoría obligatoria de metadatos (SECOP II).	Neutralización de la manipulación técnica para reducir el precio de adjudicación en un 18%.	Chen (2025) y Rad. 2024-00133 de 2025 (C.E.): Justificación técnica de requisitos.

Nota. Elaboración técnica fundamentada en los protocolos de detección de la OCDE (2025), las recomendaciones de simplificación del registro de la OCDE (2022), la tasa de ahorro estimada por Chen (2025) y los criterios de veracidad económica del Consejo de Estado (2025).

Como síntesis operativa de la reingeniería propuesta, se presenta a continuación el Protocolo de Integridad Sustancial. Este instrumento no constituye una carga burocrática adicional, sino que

operacionaliza el deber de verificación sustancial del Estado. Al seguir esta hoja de ruta, el gestor público logra mitigar los efectos de la asimetría informativa y los costos de transacción, garantizando que la adjudicación sea el resultado de un juicio de valor técnico y no una rendición ante el comportamiento estratégico coordinado.

Tabla 4 *Protocolo de Integridad Sustancial: Lista de Chequeo para el Gestor Público*

Fase del Proceso	Acción Técnica de Control	Indicador de Alerta (Red Flag)	Acción Administrativa Sugerida
Planeación	Blindaje contra Pliegos Dirigidos (Interoperabilidad RUP).	Requisitos financieros o códigos de experiencia que coinciden con un único proponente registrado.	Automatizar flujo de datos RUP; ajustar pliegos a estándares de mercado para asegurar concurrencia (OECD 2022).
Planeación	Test de Proporcionalidad (Ley 2069 de 2020).	Solicitudes de limitación a Mipymes realizadas de forma conjunta o repetitiva por el mismo clúster de empresas.	Realizar estudio de proporcionalidad; habilitar la reapertura de la convocatoria si se lesiona la unidad de mercado.
Selección	Monitoreo de Simetría Algorítmica (Subasta Inversa).	Lances cronométricos idénticos o patrones de descuento uniformes (indicios de paralelismo consciente).	Activar protocolos de respuesta inmediata; elevar la probabilidad de detección mediante analítica de datos (OECD 2025).
Evaluación	Test de Integridad Sustancial (Sostenibilidad Económica).	Precios depredadores con indicadores de rentabilidad (ROA o ROE) menores a cero o cobertura de intereses menor a 1.	Ejercer el rechazo inmediato (Rad. 71.525 de 2025) por información contraria a la realidad económica sin sentencia penal previa.

Adjudicación / Subasta	Auditoría de Trazabilidad Digital y Conductual.	Ofertas con metadatos idénticos, misma dirección IP o historial de "ofertas de sacrificio" entre los mismos socios.	Suspender el proceso por evidencia técnica de colusión y realizar la compulsión inmediata a entes de control (Ley 1474).
-------------------------------	---	---	--

Nota. Elaboración propia fundamentada en los criterios de rentabilidad de Safar Díaz (2011), las directrices de detección de la OECD (2025), la verificación financiera de la Guía de Obra Pública (CCE), la tasa de ahorro de Chen (2025) y el estándar de veracidad sustancial de la Sección Tercera del Consejo de Estado (2025).

3.3 Estrategias de Defensa para el Proponente Privado: El Escudo Jurídico Integral ante la Arbitrariedad y la Captura del Regulador

En el ecosistema de la contratación estatal colombiana, la protección del proponente privado no debe concebirse como un conjunto de acciones puramente reactivas tras la derrota en un proceso, sino como un ejercicio proactivo de fiscalización técnica que actúa como dispositivo de autocorrección del mercado público. Bajo la óptica del Análisis Económico del Derecho (AED), el oferente trasciende su rol de colaborador contingente para erigirse como un agente de control que, al salvaguardar su derecho subjetivo a la libre competencia, protege simultáneamente la integridad de la Hacienda Pública frente a la anemia técnica del Estado (Safar Díaz, 2011). Esta defensa se fundamenta en la necesidad de equilibrar la balanza ante una administración que, como se diagnosticó anteriormente, suele operar bajo un velo de ignorancia informativa que facilita la captura del proceso.

Esta investigación propone que el despliegue de seguridad jurídica del particular se articule en un sistema de niveles concéntricos, diseñados para neutralizar la captura regulatoria desde la estructuración del pliego hasta la fase de adjudicación judicial:

3.3.1 Nivel de Contradicción Técnica: Blindaje ante la Captura en la Fase Precontractual

La primera línea de defensa para el proponente honesto reside en la facultad de controvertir la motivación técnica de los estudios previos y los pliegos de condiciones. El particular debe atacar el vicio desde su origen: la planeación defectuosa que se identificó en el diagnóstico procedimental de este estudio como el escenario primigenio para el direccionamiento contractual (Nieves-López, 2017). Especial relevancia adquiere este nivel en las convocatorias limitadas a Mipymes territoriales bajo la Ley 2069 de 2020 donde, como advierte de forma incisiva Quiceno Arenas (2020), el sistema padece de un uso indebido de la institución para eludir procedimientos competitivos, facilitando que los requisitos de experiencia se ajusten milimétricamente a un solo competidor predeterminado.

La defensa en esta etapa debe fundamentarse en la racionalidad económica y la eficiencia del gasto. Siguiendo la tesis de Safar Díaz (2011), el proponente debe aportar análisis de mercado que demuestren que la entidad está renunciando a la «combinación óptima de calidad y precio», forzando a la administración a motivar técnicamente por qué una restricción geográfica o un indicador financiero desproporcionado sería idóneo en términos de rentabilidad pública. De este modo, la observación al pliego trasciende la sugerencia comercial para convertirse en una exigencia de cumplimiento del principio de selección objetiva como garantía del Orden Público Económico (Art. 333 CP).

3.3.2 Nivel de Reclamación Sustancial: El Debido Proceso Técnico en la Audiencia de Adjudicación

Un mecanismo fundamental para neutralizar la pasividad administrativa es el ejercicio del derecho de contradicción durante la audiencia de adjudicación (Art. 9, Ley 1150 de 2007). En este escenario, el proponente eficiente debe ejercer un control riguroso sobre la calificación de sus competidores, garantizando que la selección no se degrade a un rito meramente formal. Bajo la óptica de Alvarado-Miranda (2022), la facultad de impugnación y reclamación en sede administrativa se erige como el instrumento idóneo para exigir que la entidad active protocolos de verificación sustancial ante la detección de lances sospechosos —respaldados por la carga de la prueba técnica del impugnante— o precios artificialmente bajos que sugieran la existencia de una oferta de sacrificio.

La anterior defensa técnica encuentra su respaldo definitivo en la Sentencia del 16 de junio de 2025 (Rad. 71.525) de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Conforme a este precedente, el proponente legítimo tiene la facultad de exigir el rechazo inmediato de ofertas cuando existan evidencias técnicas de falta de veracidad. La providencia fundamenta esta obligación en un estándar de verificación sustancial que compele a la administración a descartar documentos que no corresponden a la realidad técnica, sin que sea necesaria una declaración judicial de falsedad en sede penal. Al dejar constancia expresa de tales distorsiones económicas en el acta de la audiencia, el particular no solo tutela su derecho a la adjudicación, sino que blinda la procedencia de la defensa judicial futura, impidiendo que la entidad se ampare en una apariencia de legalidad procedimental para validar lo que técnicamente constituye una captura del proceso.

3.3.3 Nivel de Control de Competencia: Activación de la Denuncia por Prácticas de Bid Rigging

Cuando la exclusión o la derrota del proponente es producto de un acuerdo colusorio evidente, la defensa debe trascender el derecho administrativo y activar el Derecho de la Competencia. El particular honesto debe acudir ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) utilizando como acervo probatorio los patrones identificados por Galvis Macias (2018), tales como la simetría en lances o el paralelismo sospechoso en el cargue de propuestas al SECOP II.

Esta denuncia opera como un mecanismo de presión legal para que la entidad suspenda el proceso ante la evidencia de una distorsión del mercado que afecta el derecho colectivo a la libre competencia (Art. 333 CP). Al vincular la irregularidad técnica detectada en la puja con la tipicidad de los acuerdos restrictivos (Art. 410A Código Penal), el proponente se blinda contra la captura de rentas públicas por parte de carteles, restaurando la confianza en el sistema mediante la sanción de comportamientos ejecutados con el ánimo de buscar beneficios ilícitos en la selección (Ossa Bocanegra, 2014).

Tabla 5 Estrategia para la Defensa Técnica y Seguridad Jurídica del Proponente

Instancia de Actuación	Acción Estratégica Sugerida	Criterio de Eficiencia (AED)	Soporte de Autor / Jurisprudencia
Etapas			
Precontractual	Impugnar pliegos con barreras de entrada geográficas o financieras mediante análisis comparativos de precios y estudios de mercado sectoriales.	Maximización de la utilidad pública y garantía de libre concurrencia en el mercado público.	Rad. 2024-00133 (24/06/2025): Control de pliegos con requisitos restrictivos o puntajes sin justificación técnica / Safar Díaz (2011).
Audiencia de Selección	Exigir el rechazo inmediato de ofertas con inexactitudes técnicas o lances sospechosos, invocando el deber de verificación sustancial de la entidad.	La veracidad de la oferta como presupuesto del debido proceso técnico y la selección objetiva.	Rad. 71.525 (16/06/2025): Obligación de verificar la realidad de la oferta sin requerir fallo penal previo / Alvarado-Miranda (2022).
Control de Competencia (SIC)	Denunciar acuerdos de colusión (<i>bid rigging</i>) fundamentados en la detección de simetría algorítmica en lances o paralelismo en el cargue de archivos digitales.	Protección del Orden Público Económico y desincentivo de rentas ilícitas por captura estratégica.	Directrices OECD (2025) / Galvis Macias (2018).
Jurisdicción Contenciosa	Demandar la nulidad del acto de adjudicación por desviación de poder o error técnico manifiesto en la valoración del ofrecimiento más favorable.	Restauración de la eficiencia social y cumplimiento de los fines esenciales del Estado.	Mantilla-Pallares (2014) / Benavides (2014).

Nota. Elaboración técnica fundamentada en los criterios de rentabilidad pública de Safar Díaz (2011), las directrices de la OECD (2025) y la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, específicamente en los hitos de la Sentencia Rad. 71.525 de 2025 y la Providencia Rad. 2024-00133 de 2025.

Como corolario de esta arquitectura de defensa, la neutralización de las distorsiones competitivas no depende de la proliferación de nuevas leyes, sino de la sofisticación técnica en la aplicación de las existentes. Al armonizar el control estatal proactivo con la vigilancia técnica empresarial, la selección objetiva trasciende su concepción formal para consolidarse como una herramienta de eficiencia económica y transparencia sustancial en el marco del Estado Social de Derecho.

3.4 Evaluación de Impacto y Eficiencia Paretiana: La Restauración del Orden Público Económico

La implementación de la reingeniería técnica propuesta en este estudio no constituye una simple adición de trámites procedimentales, sino una modificación estructural del sistema de incentivos que rige la contratación en Colombia. Bajo la óptica del Análisis Económico del Derecho (AED), la transición de una administración «anémica» hacia una dotada de capacidad analítica permite corregir la falla de mercado provocada por la asimetría informativa, conduciendo el sistema hacia una asignación de recursos más cercana a la eficiencia de Pareto (Posner, 2013). Como postula Richard Posner (2013), la función de la norma en estos escenarios es maximizar la riqueza social al reducir los costos de transacción que el Estado asume cuando su voluntad es capturada por acuerdos colusorios.

El impacto de los protocolos de vigilancia activa se evidencia en la alteración de la conducta estratégica del licitador. Al institucionalizar el sistema de alertas por simetría y la auditoría de metadatos e IP, se eleva drásticamente la probabilidad de detección de los acuerdos coordinados. Siguiendo el andamiaje lógico de Ossa Bocanegra (2014), la decisión de coludir deja de ser racional en el momento en que el beneficio esperado de la infracción resulta inferior al valor de la competencia real. La validez de este cambio conductual se sustenta en la aplicación de la Ecuación

2 (ver apartado 3.1.3), donde el aumento de la variable de detección (P) neutraliza la rentabilidad neta del fraude y fuerza a los agentes hacia el equilibrio competitivo.

Desde una perspectiva de bienestar social, la utilidad de estas medidas se apoya en evidencias empíricas contundentes. Según cifras de la OECD (2017, citado en Campos Acuña, 2022), en procesos donde se restringe la competencia por falta de fiscalización técnica, el Estado colombiano pierde recursos que equivalen potencialmente al 30% del valor de lo contratado. La aplicación de las directrices de la OECD (2025) permitiría mitigar este malgasto estructural. Investigaciones de frontera documentadas por Chen (2025) sugieren que la neutralización de la manipulación técnica deriva en una reducción del 18% en los precios de adjudicación y un incremento del 11% en el bienestar social. Estos hallazgos se correlacionan con la Nota de Política Pública del DNP (2025), la cual identifica que el malgasto estructural en la compra pública colombiana asciende a aproximadamente 30 billones de pesos anuales, una cifra que podría reducirse sustancialmente mediante la profesionalización técnica y la implementación de las herramientas de trazabilidad propuestas en esta investigación.

Tabla 6 *Proyección Analítica de Impacto de la Reingeniería Técnica en la Compra Pública*

Dimensión de Mejora	Indicador de Eficiencia (AED)	Efecto Previsto en el Mercado	Soporte Técnico/Autor
Integridad del Precio	Reducción de la renta del cartel (<i>mark-up</i>).	Disminución de hasta el 30% en costos de adquisición.	(OECD, 2017 citado en Campos Acuña, 2022)
Calidad del Objeto	Mitigación de la Selección Adversa.	Incremento del 3% en la calidad técnica de bienes.	Chen (2025) / Banco Mundial
Ahorro Presupuestal	Optimización de la hacienda pública (Safar Díaz)	Reducción del malgasto en \$30 billones anuales	DNP - Nota de Política (2025)

Bienestar Social	Eficiencia en términos de Kaldor-Hicks.	Aumento del 11% en la utilidad pública del gasto.	Chen (2025)
-------------------------	---	---	-------------

Nota. Elaboración técnica fundamentada en las directrices de la OECD (2025) para el diseño de la reingeniería, datos estadísticos de la OECD (2017), Chen (2025) para el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación (2025).

En suma, el fortalecimiento de la inteligencia técnica del Estado y el empoderamiento del proponente eficiente restauran la vigencia de la Constitución Económica. Al armonizar la transparencia digital con una fiscalización sustancial —respaldada por la carga de veracidad definida en la Sentencia Rad. 71.525 de 2025 y el control preventivo de pliegos ratificado en la Providencia Rad. 2024-00133 de 2025 —, el principio de selección objetiva recupera su función esencial como garante de la libre concurrencia. Esta reingeniería constituye el presupuesto indispensable para que el mercado público colombiano trascienda el escenario de oportunismo contractual y se consolide como un motor de desarrollo transparente, donde la adjudicación sea el resultado del mérito técnico y la racionalidad económica absoluta (Mantilla-Pallares, 2014).

A lo largo de este tercer capítulo, se ha materializado la transición del diagnóstico dogmático hacia la intervención táctica estratégica. La investigación ha permitido demostrar que la anemia técnica no es una patología incurable del sistema colombiano, sino una consecuencia del diseño institucional que ha priorizado el rito formal sobre la sustancia competitiva (Nieves-López, 2017). La propuesta de un control estatal proactivo, complementada con un escudo jurídico para el particular, diseña un ecosistema donde la integridad es la consecuencia natural de la reducción de las asimetrías informativas.

Este recorrido resolutivo permite afirmar que la protección del erario y la vigencia de la libre competencia son dos caras de la misma moneda. Una vez sentados los lineamientos para neutralizar el comportamiento estratégico y la captura del regulador, la monografía ha cumplido con el propósito de dotar de contenido técnico al principio de selección objetiva (Safar Díaz, 2011). Con este andamiaje propositivo plenamente desarrollado, se procede a la fase final del estudio, donde se sintetizarán los hallazgos definitivos y se presentarán las conclusiones que reafirman la

necesidad de este nuevo paradigma de fiscalización técnica sustancial en el marco de la contratación estatal colombiana.

CAPÍTULO 4: SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS: EL TRÁNSITO HACIA LA INTEGRIDAD SUSTANCIAL

A modo de cierre de este ejercicio investigativo, la presente monografía permite concluir que la contratación estatal en Colombia ha experimentado una metamorfosis irreversible, transitando de ser una actividad estrictamente administrativa de suministro a consolidarse como el eje gravitacional de la intervención económica del Estado. Bajo los postulados del Estado Social de Derecho, se ha demostrado que la validez del sistema no puede seguir anclada en un formalismo exegético limitado a la verificación mecánica de requisitos habilitantes, toda vez que la legitimidad de la actividad contractual reside, en última instancia, en su capacidad para materializar la eficiencia social y proteger el Orden Público Económico. En este sentido, la categoría de la «anemia técnica» aquí desarrollada no debe entenderse como un simple descuido administrativo, sino como una falla estructural del diseño institucional que permite que el comportamiento estratégico de los agentes privados desborde la capacidad de fiscalización de la administración pública. Esta insuficiencia analítica ha provocado que la transparencia, pilar de la Ley 1150 de 2007, mute hacia una «publicidad inerte» en plataformas como el SECOP II, donde el cargue masivo de documentos satisface la forma jurídica, pero fracasa en su dimensión material al no desarticular las asimetrías de información que facilitan la captura del mercado y la manipulación de los recursos públicos.

La investigación concluye que la digitalización pasiva no garantiza la integridad de la selección; por el contrario, actúa como un velo que encubre acuerdos colusorios sofisticados que el ojo humano, limitado por el formalismo administrativo, es incapaz de detectar. Por ello, la superación de este fenómeno exige la adopción definitiva de la Trazabilidad Digital como la herramienta disruptiva capaz de fracturar la asimetría informativa que hoy condena al Estado a una posición de inferioridad técnica frente al proponente estratégico. No se trata de un simple registro de datos o un repositorio documental, sino de una inteligencia técnica activa que permite al Estado observar la realidad subyacente a la oferta a través de metadatos, geolocalización y trazabilidad de protocolos de internet, neutralizando la ventaja informativa del licitador deshonesto. Solo mediante esta visibilidad técnica se logra la transición efectiva hacia el modelo de «Estado como Consumidor Racional» (Safar Díaz, 2011), donde el gestor público asume una racionalidad

microeconómica para maximizar la utilidad pública. Siguiendo la teleología del Análisis Económico del Derecho (AED), el principio de selección objetiva debe ser reinterpretado como un mecanismo de búsqueda de eficiencia paretiana, donde la oferta más favorable garantice el mayor valor por dinero público y la mitigación de la selección adversa.

Bajo esta nueva arquitectura conceptual, se establece que el control estatal debe transitar de la vigilancia procedimental a la vigilancia de los incentivos y comportamientos. Se ha comprobado que el comportamiento de los licitadores en escenarios de subasta inversa responde a una lógica de Teoría de Juegos, donde la colusión es la estrategia dominante si la probabilidad de detección técnica es mínima o nula. La aplicación del andamiaje de Ossa Bocanegra (2014) permite concluir que solo mediante la reducción del beneficio neto esperado del fraude —a través de algoritmos de detección de simetría y auditorías de metadatos— será posible restaurar el equilibrio competitivo que la ley pretende proteger. Se consolida así la Integridad Sustancial como el nuevo estándar exigible frente al formalismo inerte que ha imperado en la última década. La administración ya no cumple su deber con la mera recepción y cotejo de documentos habilitantes; su obligación radica en garantizar que la sustancia de la oferta corresponda a una competencia real, rechazando cualquier lance que, bajo una apariencia de legalidad, oculte una coordinación previa destinada a defraudar la hacienda pública.

En definitiva, el ordenamiento jurídico colombiano ha otorgado las herramientas para esta transición, aunque su ejecución ha sido tímida. La jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, particularmente en la Sentencia del 16 de junio de 2025 (Rad. 71.525), ratifica esta postura al establecer el deber de las entidades de realizar una verificación sustancial y rechazar ofertas basadas en información contraria a la realidad técnica, sin que sea necesaria una sentencia penal previa que califique la conducta. Esto refuerza la tesis de que la integridad del ecosistema de compras estatales es un bien jurídico autónomo que la administración debe defender proactivamente. En consecuencia, el paso del "burócrata pasivo" al "analista técnico" no es una opción gerencial, sino un mandato constitucional para evitar que el mercado público se convierta en un escenario de captura donde el formalismo legal actúe como cómplice de la ineficiencia económica.

De forma correlativa al diagnóstico técnico, el análisis sobre la captura del regulador en las convocatorias limitadas a Mipymes territoriales permite inferir que la Ley 2069 de 2020 ha sido, en diversos escenarios, instrumentalizada para erigir barreras de entrada estratégicas que desvirtúan el espíritu del legislador. Si bien el fomento regional es un fin constitucionalmente válido —bajo los parámetros de la Sentencia C-113 de 2024—, la investigación concluye que la ausencia de criterios métricos de justificación técnica ha permitido que la discrecionalidad administrativa derive en un proteccionismo ineficiente que no beneficia a la pequeña empresa genuina, sino a grupos de interés local. Se ha identificado que el diseño de pliegos «sastre» en las regiones genera una externalidad negativa sistémica que el Departamento Nacional de Planeación (2025) cuantifica en un malgasto estructural de aproximadamente 30 billones de pesos anuales. Por tanto, la selección objetiva en el ámbito territorial padece de una crisis de legitimidad donde la forma jurídica del «fomento» encubre la sustancia de la exclusión competitiva, perpetuando estructuras de costos superiores a la media nacional y drenando la capacidad de inversión social del Estado.

Vinculado a este fenómeno, la presente investigación concluye que, ante la disponibilidad actual de herramientas de analítica y trazabilidad digital, la omisión del gestor público no puede seguir calificándose como un simple error procedimental o una falta de pericia. Siguiendo la lógica de Baca Oneto (2025), la interdicción de la arbitrariedad administrativa exige que toda decisión de adjudicación posea una fundamentación objetiva y suficiente; por ende, una entidad que decide ignorar los medios técnicos a su alcance para verificar la integridad de las ofertas está actuando de forma arbitraria. Ignorar indicios claros de manipulación o lances coordinados —pudiendo detectarlos mediante la auditoría de metadatos y el rastreo de IP propuestos en esta reingeniería— despoja al acto administrativo de su racionalidad fáctica y lo sitúa en el terreno de la incongruencia, viciando su validez por desviación del fin público. La «anemia técnica», entonces, deja de ser una deficiencia de recursos para convertirse en un vicio de legalidad, toda vez que una adjudicación que ignora la realidad del mercado es, por definición, una decisión caprichosa que vulnera el principio de selección objetiva en su dimensión sustancial.

En virtud de la arquitectura propositiva desarrollada, la investigación valida que la efectividad de la reingeniería técnica aquí planteada reside en su capacidad para subvertir la racionalidad

estratégica de los oferentes coordinados. Al institucionalizar los protocolos de vigilancia activa — como el sistema de alertas tempranas y la auditoría de metadatos—, la administración logra elevar drásticamente la probabilidad de detección. Siguiendo el andamiaje lógico de Ossa Bocanegra (2014), se concluye que el diseño de incentivos propuesto altera el cálculo de utilidad del licitador, logrando que el Valor Esperado de la Colusión resulte inferior a la utilidad de la competencia real, lo cual es el presupuesto indispensable para restaurar el Equilibrio de Nash en favor de la Hacienda Pública. Este fortalecimiento de la capacidad analítica no solo corrige la falla de mercado provocada por la asimetría informativa, sino que reduce significativamente los costos de transacción que el Estado asume cuando su voluntad es capturada por acuerdos colusorios sofisticados que hoy pasan desapercibidos bajo el radar del control puramente legalista.

Como consecuencia de estos hallazgos, se recomienda imperativamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) transitar hacia una modernización del SECOP II que trascienda su función actual de repositorio documental pasivo para consolidarse como una plataforma de inteligencia de datos. Es necesario implementar módulos de analítica predictiva que permitan al gestor público identificar, en tiempo real, simetrías cronométricas y lances coordinados, rompiendo el «velo de ignorancia técnica» que hoy impera en los comités evaluadores. De forma paralela, la profesionalización del personal de compras debe ser asumida como una prioridad de política pública; la investigación sugiere que un incremento en la competencia técnica de los funcionarios encargados de la planeación y evaluación puede reducir el malgasto estructural en márgenes superiores al 18%, optimizando de manera directa la rentabilidad social de cada peso invertido por el Estado (Chen, 2025).

Finalmente, la armonía del sistema exige una cooperación interinstitucional profunda entre la Superintendencia de Industria y Comercio, los entes de control y la Fiscalía General de la Nación. La interoperabilidad de las bases de datos societarios y la creación de un registro unificado de señales de alerta (*red flags*) permitirán que la persecución del *bid rigging* sea una tarea técnica preventiva y no meramente judicial *ex post*. A modo de reflexión final, la presente monografía reafirma que la contratación estatal es la herramienta más poderosa para la materialización de los fines del Estado Social de Derecho. Solo a través de una integridad técnica sustancial que armonice la eficiencia de Pareto con la moralidad administrativa será posible garantizar que el mercado

público colombiano deje de ser un escenario de oportunismo contractual y se consolide como un motor de desarrollo transparente, donde la selección objetiva sea la garantía última del bienestar social y la justicia económica (Mantilla-Pallares, 2014; Safar Díaz, 2011).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina y Documentos Técnicos

Akerlof, G. A. (1970). The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.

Alvarado-Miranda, C. H., & Vega-Crespo, E. C. (2022). La reclamación por violación de derechos a los oferentes en la calificación de ofertas de los procesos de subasta inversa electrónica en el Azuay-2021. 593 *Digital Publisher CEIT*, 7(6-1), 283-296.
<https://doi.org/10.33386/593dp.2022.6-1.1506>

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2025, 7 de febrero). *Colombia alista un nuevo sistema de compras públicas (SECOP)* [Boletín de Prensa].
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/16418>

Baca Oneto, V. S. (2025). La discrecionalidad administrativa en la elaboración de las bases (o pliegos) de la contratación y su relación con los principios de competencia y concurrencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (34), 75-118.
<https://doi.org/10.18601/21452946.n34.04>

Benavides, J. L. (2014). *Contratos públicos: Estudios*. Universidad Externado de Colombia.

Bossano Lomellini, L. M. (2011). La subasta inversa: un mecanismo de contratación pública eficiente y transparente. *Derecho PUCP*, (66), 277-285.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.

Campos Acuña, C. (2022). Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 115-150.

Chen, Q. (2025). *Rigging the scores: Corruption through Scoring Rule Manipulation in Public Procurement Auctions* (Policy Research Working Paper No. 11267). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-11267>

Cooter, R., & Gilbert, M. (2022). *Public law and economics*. Oxford University Press.

Cooter, R., & Ulen, T. (2016). *Derecho y economía* (3.^a ed.). Fondo de Cultura Económica.

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Nota de política pública: Importancia del saber en la contratación y recomendaciones para mejorar los niveles de profesionalización en las compras públicas colombianas*. <https://www.dnp.gov.co>

Dávila Vinueza, L. G. (2019). *Régimen jurídico de la contratación estatal: Aproximación a la Ley 80 de 1993* (4.^a ed.). Legis.

Galvis Macias, I. H. (2018). Principales prácticas restrictivas a la libre competencia ejecutadas por los oferentes en el marco de procesos de selección de contratistas del Estado. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 13(2), 11-52.

Gorbaneff, Y. (2003). Teoría del Agente-Principal y el mercadeo. *Revista Universidad EAFIT*, (129), 75-87.

Gorbaneff, Y., & Cabarcas, G. (2009). Equilibrio económico y su efecto sobre la litigiosidad en la contratación pública en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 11(1), 41-64.

Mantilla-Pallares, C. M. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Principia Iuris*, (22), 141-161.

Morales Quijano, J. C. (2019). La maldición del ganador en los procesos de contratación pública en Colombia: Un análisis desde la economía del comportamiento. *Revista de Derecho Público*, (52), 17–47.

Navarro Gallardo, R., et al. (2023). *Colusión de precios en la selección abreviada por subasta inversa: un análisis del impacto a los principios de transparencia, igualdad y eficiencia en la contratación estatal*. Revista de Economía y Derecho.

Nieves-López, J. (2017). El principio de selección objetiva en la licitación pública: Análisis desde la etapa precontractual. *Revista Verba Iuris*, 12(37), 13-24.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.

OCDE. (2025). *OECD guidelines for fighting bid rigging in public procurement (2025 update)*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Enhancing the Public Procurement Suppliers Registry in Colombia*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 22. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/36348f43-en>

Ortiz Cabrera, M. A., & Safar, M. (2025). Derecho administrativo y análisis económico del Derecho: Una perspectiva neo-institucional para Colombia. *Revista de Estudios Jurídicos Cálamo*, (23), 97–111. <https://doi.org/10.61243/calamo.23.459>

Ossa Bocanegra, C. E. (2014). Tratamiento de la colusión en la contratación pública: una visión del caso colombiano. *Revista de Derecho*, (42), 233-263.

Posner, R. A. (2013). *El análisis económico del derecho*. Fondo de Cultura Económica.

Quiceno Arenas, A. M. (2020). Afectación al principio de selección objetiva a través de la celebración de convenios o contratos interadministrativos. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (24), 103–126. <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.05>

Safar Díaz, M. S. (2011). *Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el derecho colombiano: Hacia un mecanismo eficiente y transparente*. Universidad Externado de Colombia.

Sánchez García, A. (2023). Las ofertas anormalmente bajas en la contratación pública. En E. Ortega Burgos & F. Pastor Ruiz (Eds.), *Derecho Administrativo 2023* (pp. 521-540). Tirant lo Blanch.

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior* (4.^a ed.). Free Press.

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.

Suárez Beltrán, G. (2023). *Régimen de contratación estatal*. Legis.

Williamson, O. E. (2009). *The economic institutions of capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press.

Jurisprudencia

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (7 de marzo de 2025). Sentencia con radicación 52001-23-33-000-2022-00044-02. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (21 de marzo de 2025). Sentencia con radicación 11001-03-26-000-2022-00190-00. M.P. María Adriana Marín.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (Junio, 2025). *Boletín de jurisprudencia no. 290*. Relatoría del Consejo de Estado.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (16 de junio de 2025). Sentencia con radicación 68001-23-33-000-2015-01193-01 (71.525). M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. (24 de junio de 2025). Providencia con radicación 11001-03-26-000-2024-00133-00 (71.869). M.P. (E) Fredy Ibarra Martínez.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-113 de 2024. M.P. Juan Carlos Cortés González.

Legislación y Normatividad

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional No. 116*.

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. 26 de mayo de 2015.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. *D.O. No. 41.094*.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. 16 de julio de 2007. *D.O. No. 46.691*.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. 12 de julio de 2011. *D.O. No. 48.128*.

Ley 2069 de 2020. Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia (Ley Mipyme). 31 de diciembre de 2020. *D.O. No. 51.544*.