

COLOMBIA:

Informe del Diagnóstico de la Adquisiciones del País

CPAR Update Report

28 de julio 2005



EQUIVALENCIA MONETARIA
Unidad monetaria = Peso colombiano

US\$1 = 2.308 pesos

(Tasa de Cambio Representativa del Mercado – TCRM al 30 de julio de 2005)

SIGLAS Y ABREVIACIONES

OAC	Oficina de Anticorrupción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM o BIRF	Banco Mundial
CCI	Cámara Colombiana de la Infraestructura
CINCO	Comisión Intersectorial de la Contratación
CGR	Contraloría General de la República
CPAR	Informe de Evaluación de las Adquisiciones del País
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas de Gestión de la Información para la Administración Pública
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
E-GP	Adquisiciones gubernamentales vía electrónica
GoC	Gobierno de Colombia
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
INS	Instituto Nacional de Salud
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MC	Misión de Contratación o Proyecto de Contratación en DNP
OAC	Oficina Anticorrupción de la Presidencia
DLE	Documento de Licitación Estándar
PAC	Plan Anual de Caja
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUC	Portal Único de Contrataciones
LCOPR, LCCCO	
LEGOP, LCSFT	
LCC1C, LCSPS	
LEGLA, OCSPR	Unidades del Banco Mundial

AUTORIDADES Y PERSONAL RESPONSABLES POR ESTE INFORME

Banco Mundial

Vicepresidente	Pamela Cox
Director de País	Isabel Guerrero
Director de Sector	Leticia Obeng and Ulrich Zachau
Gerente Regional de Adquisiciones	Bernard Becq
Líder del Equipo	Efraím Jiménez

Banco Interamericano de Desarrollo

Gerente	Ciro de Falco
Sub Gerente	Camille Gaskin-Reyes
Jefe de División de País	Vladimir Radovic
Líderes de Equipo	Luis Giorgio y Humberto Gobitz

TABLA DE CONTENIDO

Actualización del Informe de Evaluación de Adquisiciones de Colombia	6
Prólogo	6
A. Fecha del informe	6
B. Base del informe	6
C. Agradecimientos	7
Resumen Ejecutivo	9
A. Introducción	9
B. Opinión del Gobierno	9
C. Resumen de los hallazgos críticos y análisis breve	10
D. Contenido del Plan de Acción	14
Informe	17
A. Introducción	17
B. Antecedentes	17
Información del país	17
Participación del Gobierno en la actualización del CPAR	17
C. Discusiones y Análisis de los Hallazgos.....	18
Sector Privado.....	18
Sector Público	18
Marco jurídico.....	18
Las reformas a la ley	19
Procedimientos y prácticas	20
<i>Contratación de obras</i>	22
<i>Contratación de servicios que no son de consultoría</i>	23

<i>Contratación de bienes</i>	24
<i>Preferencias nacionales</i>	25
<i>Poderes excepcionales</i>	25
<i>Uso de garantías contractuales</i>	26
<i>Resolución de disputas por la vía no judicial</i>	27
<i>Resolución de disputas por la vía judicial</i>	28
<i>Participación de organismos internacionales en las compras gubernamentales</i>	28
<i>Presupuesto y contratación</i>	30
<i>Control y supervisión</i>	30
<i>Anuncios y publicidad</i>	32
<i>Audiencias públicas de revisión de la evaluación (vistas)</i>	33
<i>Equilibrio económico</i>	36
<i>Selección de consultores</i>	37
<i>Sistema integral de contratación electrónica</i>	37
<i>Liderazgo</i>	39
<i>Políticas</i>	40
<i>Planeación</i>	41
<i>Legislación y regulación</i>	42
<i>Recursos humanos</i>	42
<i>Integración del sector privado</i>	42
<i>Estándares y autenticación</i>	42
<i>Infraestructura y servicios de Internet</i>	43
<i>Sistemas en operación</i>	43
<i>Principales recomendaciones</i>	47
<i>La participación de empresas asociadas en uniones temporales</i>	48
D. Organización y recursos.....	50
E. Auditoría y medidas contra la corrupción.....	52
F. Desempeño de los proyectos apoyados por el Banco Mundial	53
G. Desempeño de los proyectos apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo ...	54
H. Puntos fuertes y débiles del actual sistema de adquisiciones	55
<i>Caracterización de los pilares</i>	56
<i>(a) Pilar I. Marco legal y reglamentario</i>	56
Indicador 01. El marco legal y reglamentario del país cumple con los requerimientos nacionales e internacionales.....	57
Indicador 02. El país tiene reglamentaciones, documentación y herramientas apropiadas para soportar la implementación de su marco	59
<i>(b) Pilar II. Marco institucional y capacidad gerencial</i>	59
Indicador 03. El sistema de adquisiciones públicas se encuentra estandarizado y bien integrado en el sistema de gobierno del sector público	59
Indicador 04. El país tiene un cuerpo normativo/gerencial funcional	60
Indicador 05. El país tiene capacidad de desarrollo institucional.....	61
<i>(c) Pilar III. Operaciones de adquisición y prácticas de mercado</i>	61
Indicador 06. Las operaciones y prácticas de adquisición del país son eficientes ..	61
Indicador 07. El mercado de adquisiciones públicas del país funciona bien.....	62

Indicador 08. El país tiene disposiciones sobre administración contractual y resolución de conflictos	62
(d) Pilar IV. Integridad del sistema de adquisiciones públicas	63
Indicador 09. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría	63
Indicador 10. El país tiene un mecanismo eficiente para las apelaciones	64
Indicador 11. El país tiene amplio acceso a la información	64
Indicador 12. El país tiene en vigencia medidas éticas y anticorrupción	64
I. Evaluación de riesgos generales	65
J. Estrategia para mejorar las adquisiciones públicas – Plan de Acción	66
Lista de anexos	80
Lista de tablas	80

ACTUALIZACIÓN DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE ADQUISICIONES DE COLOMBIA

PRÓLOGO

A. Fecha del informe

Junio, 2005

B. Base del informe

1. El presente informe refleja los resultados de un trabajo cooperativo entre funcionarios colombianos de los sectores público y privado, y un equipo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial que visitó Colombia en varias oportunidades a partir de enero de 2005. El trabajo de preparación comprendió: (i) el examen del estado de situación de las recomendaciones sobre las compras gubernamentales en Colombia mencionadas en el CPAR de 2001; (ii) reuniones de trabajo y consultas con el Proyecto de Contrataciones y autoridades del Departamento Nacional de Planeación DNP; (iii) un estudio de caracterización de los pilares de la contratación pública del país y varias reuniones de consulta al respecto; (iv) entrevistas individuales con oficiales representantes de unas diez entidades del Gobierno Nacional y de la sociedad civil; (v) un estudio en asuntos operacionales de interés del Banco Mundial; (v) un taller de apoyo a la preparación realizado en abril de 2005; (vi) un estudio sobre la consultoría nacional preparado por consultores del Banco Mundial; (vii) un diálogo sostenido entre las Contraloría General de la República y el Instituto de Anticorrupción de la Universidad El Rosario sobre formas para agregar mayor valor a la función de control de las contrataciones públicas; (viii) un estudio sobre el establecimiento de un sistema de medición de desempeño de las compras gubernamentales; (ix) un estudio sobre contratación electrónica preparado por el BID; y (x) un estudio de aspectos legales e institucionales preparado por el BID.

2. En 2000 la Oficina Anticorrupción (OAC) de la Presidencia de la República llevó a cabo, con el apoyo del Banco, seis talleres cuyo objeto era revisar la Ley 80 de 1993 de Adquisiciones Públicas y su respectiva reglamentación, así como presentar las recomendaciones pertinentes. Las recomendaciones de los talleres se consideraron en el proyecto de enmienda a la Ley 80, el que fue sometido al Congreso nacional y radicado como proyecto de ley 85 del 2000, el cual a la fecha de preparación de este informe aún no había sido aprobado por el Congreso. En julio de 2005, el Gobierno Nacional presentó otro proyecto de reforma de ley 20 de 2005. Las modificaciones a la Ley 80 de 1993 presentadas por el Gobierno merecen el apoyo de los organismos participantes.

3. La participación del país en la evaluación estuvo liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el Consultor-Gerente Dr. Gonzalo Suárez Beltrán, y su equipo, incluyendo particularmente a la Dra. Diana Vivas. El equipo de actualización del CPAR fue constituido por: del Banco Mundial, Efraím Jiménez, Lea Braslavsky, José M. Martínez y Silvia Moran-Porche (LCOPR) bajo la supervisión del Gerente Regional de Adquisiciones Bernard Becq, Mercedes Souza y Margarita Romero (LCCCO) e incluyó además de los señores Dr. Antonio José Núñez e Ing. Gabriel Sánchez (Consultores) y al Instituto de Anticorrupción de la Universidad El Rosario. Jean-Jacques Verdeaux del Departamento Legal (LEGOP) revisó el informe; Juan Carlos Alvarez (LEGLA) y Mauricio Cuellar (LCSFT) colaboraron en el trabajo. Laura Kullenberg, Miguel López-Berkovic, Alberto Chueca (LCC1C) y Daniel Boyce (LCOAA) también colaboraron en los trabajos. Pamela Bigart, Joel Turkewitz, Gian Casartelli (OS CPR), Mario Sangines (LCSPS), y Guido Pauolucci (EBRD) fueron “peer-reviewers”; por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Giorgio (Sr. Economista Financiero), Sabine Engelhard (Especialista de Adquisiciones, Sr.), João Veiga Malta (Especialista de Adquisiciones Electrónicas), Jairo Salgado y Fernando Balcazar (Especialistas Locales), Juan Carlos Pérez-Segnini (Abogado), Carlos Pimenta (Especialista en Modernización del Estado), Humberto Gobitz (Coordinador de País), Geovana Acosta (Asistente de Investigación) y Mauricio Castro, Rubén Gattelet, y Mercedes Rivolta (Consultores). El informe final fue aprobado por el Comité de Revisión Gerencial presidido por Vladimir Radovic, Jefe de la División de País de la Región 3 del BID y por la Directora del Banco Mundial para México y Colombia Isabel Guerrero del BIRF. El personal de las oficinas locales y centrales del BID y del BIRF enriqueció el trabajo con comentarios y observaciones, en especial en lo relativo a la evaluación de proyectos financiados por los Bancos y la coordinación de las reuniones y talleres de consulta.

4. Este informe cumple con los instructivos estipulados sobre CPARs, expedidos por OCSPR del Banco Mundial y la Unidad de Adquisiciones del BID. Los anteriores CPARs de Colombia se prepararon en 1994 y 2001.

C. Agradecimientos

5. Los equipos de los Bancos reconocen todos los aportes de los diferentes funcionarios del gobierno y representantes del sector privado que participaron en la evaluación u ofrecieron orientaciones, en particular, a la Viceministra General de Hacienda, Dra. Gloria Inés Cortés, la Dra. Claudia Jiménez, inicialmente, y posteriormente, el Dr. Mauricio Castro en su calidad de Asesor DNP, al Viceministro de Transporte, Ing. Juan Ricardo Noero Arango, el Jefe de la Oficina Jurídica del mismo Ministerio, Dr. Leonardo Alvarez, al Viceministro de Justicia, Dr. Mario Germán Iguarán Arana, a la Directora de la Agenda de Conectividad, Dra. Isabel de los Milagros Abello, así como su antecesor, Dr. Hernán Moreno Escobar, antes de su nombramiento en CEPAL como asesor en los países de la región en la construcción del sistema Sociedad de la Información. El Dr. Fernando Antonio Grillo Rubiano, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública brindó valiosas orientaciones respecto al desarrollo de los recursos humanos. También agradecemos la colaboración del Dr. Antonio Hernández Gamarra, Contralor General de la República y sus colaboradores, incluyendo al Dr. Iván Darío Gómez Lee, Director de la Oficina Jurídica y al Dr. Marceliano José Acosta Pérez, Director de la

Oficina de Sistemas e Informática. La Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), a través de su Presidente, Dr. Juan Martín Caicedo Ferrer, y del Vicepresidente Jurídico, Dr. Francisco Suárez, también proporcionaron fructíferas orientaciones en la preparación de este trabajo.

6. El Dr. Rodolfo Lara Ponte, Titular de la Unidad de Normatividad de la Secretaría de la Función Pública de México ofreció valiosas orientaciones en su visita a Bogotá en abril de 2005. Finalmente, se agradece a los distinguidos profesionales nacionales que fueron contratados en 2002 por la Misión de Contratación para escribir ensayos en varias materias, cuyas citas, presentadas en la parte correspondiente a la sección de “Procedimientos y prácticas” de este informe, enriquecieron grandemente este trabajo.

RESUMEN EJECUTIVO

A. Introducción

1. Este informe refleja la revisión del Informe de Diagnóstico de las Adquisiciones o *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) de Junio 2001. Este informe se efectuó a solicitud del Gobierno de Colombia y acuerdo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial con el propósito de reflejar el estado y la evolución de la contratación pública del país desde el último informe. La principal conclusión del estudio es que el proceso de modernización y reforma de contratación pública en Colombia avanza lentamente a pesar de la voluntad del Gobierno, y poco ha cambiado sustancialmente desde la preparación del CPAR de 2001. Los principales cambios y avances se anotan en cada una de las secciones pertinentes de este informe e ilustran sobre los adelantos logrados con el establecimiento de la Misión de Contratación, los decretos 2170, 2166, el proyecto de ley 035 de 2004, el proyecto de ley 020 de 2005 y otras directivas, instrumentos y consultorías de apoyo técnico desarrollados desde 2002.

Contenido

2. La presente actualización del CPAR trata fundamentalmente seis aspectos de las contrataciones del país: (a) un reconocimiento de las avances alcanzados por el Gobierno en la modernización de las compras gubernamentales en el tiempo transcurrido desde el último CPAR; (b) una evaluación de las características del sistema de compras nacional a la luz de nuevas metodologías adoptadas por el Banco Mundial; (c) una evaluación del estado y potencial de los sistemas de compras electrónicas empleando metodologías nuevas de análisis adoptadas por los Bancos de desarrollo; (d) un diálogo con el órgano independiente de control para buscar formas de mejorar el control interno y externo de las compras gubernamentales; (e) un plan de acción que contribuya en la agenda de modernización; y (f) un conjunto de otras recomendaciones en varias áreas que merecen pronta atención, incluyendo las reformas legales, el marco jurídico, el fortalecimiento del órgano rector y el establecimiento de un mecanismo de desempeño en el sistema de compras gubernamentales. Este informe contiene doce anexos; algunos de los anexos, como el Anexo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11 y 12 son descriptivos; otros anexos, como Anexo 1, 4 y 10 son de carácter analítico y constituyen guías de referencia para acciones futuras de desarrollo y seguimiento. El Anexo 9 refleja un diálogo con la CGR en materia de mejorías del sistema de control.

B. Opinión del Gobierno

3. Los hallazgos y recomendaciones de este informe fueron bien recibidos por el Gobierno, que agradeció el informe y expresó su interés de incorporar recomendaciones y acciones del mismo en sus planes de trabajo, como fue informado por CINCO en representación del Gobierno. El Gobierno autorizó la publicación de este informe mediante carta suscrita por los Doctores Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Santiago Montenegro Trujillo, Director del Departamento Nacional de Planeación, y Edmundo Del Castillo Restrepo, Representante del Presidente de la República fechada 21 de julio de 2005. El

Gobierno Nacional comparte en términos generales el contenido del plan de acción y considerará la inclusión de los temas allí propuestos dentro de la estrategia general de CINCO¹.

C. Resumen de los hallazgos críticos y análisis breve

Aspectos estratégicos de la contratación

4. La contratación pública en Colombia representa el 11% del PIB. Hay consenso general en Colombia de que la contratación pública y la gestión de contratos presentan deficiencias que en ocasiones han causado el uso ineficaz de los fondos públicos. Las iniciativas del Gobierno por modernizar el aparato de la administración pública incluyen la modernización de las compras gubernamentales a efecto de que los procedimientos utilizados para las compras gubernamentales sean económicas y sean un factor que aumenten la eficiencia del Estado. Tales iniciativas, que procuran crear procedimientos más ágiles, requieren además mejoras en aspectos institucionales y, en especial, fomentar un clima de confianza en la gestión de contratación y administración de contratos.

5. El éxito de cualquier reforma legal e institucional a la contratación pública requiere la participación y el apoyo de todas las partes involucradas, tanto del sector público como de la sociedad civil, incluidos los asesores, contratistas y proveedores. Hace tres años se presentó un proyecto de reforma a la Ley 80 de 1993 con el objetivo de mejorar los procedimientos, crear nuevos métodos de contratación pública y brindar una mejor organización al sector de compras gubernamentales. A la fecha de este informe, el proyecto de ley aún no había completado el primer debate legislativo y su aprobación no fue posible, siendo nuevamente presentado como proyecto de ley 20 de 2005 a la siguiente legislatura. Este informe recomienda al Gobierno continuar sus esfuerzos para que las reformas a la ley sean aprobadas porque son necesarias para modernizar el sistema de contratación pública. Como parte de ese esfuerzo, el Gobierno, en diálogo con los sectores interesados, debe definir una estrategia para asegurar la aprobación en definitiva de las modificaciones a la ley, para que sean consistentes con las necesidades actuales de modernización y la necesidad de aumentar la competitividad de Colombia, así como para impactar e influir en forma más permanente en la cultura de los compradores gubernamentales, y en los beneficios que el país puede derivar de contar con un marco regulatorio claro, de alta jerarquía, uniforme, respetado y que contribuya a la economía y eficiencia del gasto público.

Avances logrados

6. Esta actualización del CPAR 2001 reconoce que el Gobierno ha identificado una buena parte de las ambigüedades y vacíos de la ley, y la iniciativa de reforma de la ley se esfuerza en reducir controles o medidas punitivas que puedan empeorar el ambiente actual y crear oportunidades de corrupción. En opinión de los Bancos, las iniciativas de reforma deben tomar en cuenta el costo que representan y los mecanismos de sostenibilidad técnica y financiera. Esas

¹ La carta de las autoridades nacionales incluye observaciones al Informe en la forma que les fue entregado, que fueron recogidas en la edición final; en los casos que las observaciones no ocasionaron una modificación de los textos, la opinión del Gobierno se agrega como una nota al pie: ver notas al pie 6,8,24,29,34,36,39,41 a 44

tareas deben ser prioritarias en la formulación de un reglamento único resultante de las reformas. Un punto crítico del sistema es la elevación de la jerarquía de la ley de compras del Estado, a través de una reforma constitucional. Complementariamente se requiere: (i) modificar la revocabilidad del acto del fallo de adjudicación en sede administrativa, (ii) la consolidación del órgano regulatorio, (iii) la responsabilidad por las decisiones contractuales para que sea institucional y no personal salvo en casos de negligencia grave y dolo, (iv) la aceleración en la adopción de medios electrónicos; (v) y el establecimiento de un nuevo régimen de contratación de firmas consultoras. Todas esas iniciativas fueron discutidas en el CPAR de 2001, mantienen vigencia, y siguen siendo relevantes y urgentes de atender.

Evaluación de la calidad del sistema de compras

7. Este informe introduce al diálogo con el Gobierno una nueva herramienta de evaluación de la calidad del sistema de contratación pública del país: el uso de la caracterización de los cuatro pilares del sistema de contratación sobre la base de: (a) su marco legal y regulatorio; (b) su marco institucional y la capacidad de ejecución de licitaciones; (c) los aspectos operativos y la respuesta del mercado en las compras gubernamentales y (d) la integridad del sistema. Para realizar esa tarea se utilizó un instrumento que está a punto de ser adoptado por el Banco Mundial como política para evaluar los sistemas de compras de los países prestatarios.

8. El uso del referido instrumento fue acogido con interés y entusiasmo por DNP, CINCO y otras autoridades nacionales consultadas durante la preparación de la caracterización. Los resultados de la caracterización muestran claramente las numerosas áreas de oportunidad que existen para mejorar el sistema de contratación del país². Específicamente, los indicadores que reflejan la calidad del marco legislativo, la integración del sistema de compras en relación con los otros sistemas del sector público, el desarrollo institucional y de los recursos humanos, así como el funcionamiento general del sistema de adquisiciones son débiles en Colombia, y son precisamente esos aspectos lo que merecen la pronta atención de las autoridades nacionales para orientar las etapas siguientes de reforma y modernización. A pesar de los avances alcanzados, ninguno de los otros ocho indicadores restantes llega a tener una clasificación de reforma totalmente alcanzada.

9. Este informe proporciona a las autoridades nacionales una metodología que puede ser usada para establecer las prioridades y la dirección de la reforma y modernización de los sistemas de compras a la luz de estándares internacionales. A través del decreto 2170, que obligó a la publicación ordenada de las contrataciones, la creación de CINCO, la permanente ejecución de un proyecto de contratación en DNP, la coordinación en el desarrollo de tecnologías con la Agenda de Conectividad y la CGR, Colombia ha ganado terreno en algunas áreas de la gestión pública como son la transparencia, el anuncio de los contratos y el establecimiento de una fuerza dedicada a la mejoría de la contratación pública, la necesidad de coordinar el desarrollo de tecnologías, la consulta con los sectores interesados en las compras de

² La caracterización de los fundamentos de la política e instituciones consiste en la evaluación de 12 indicadores, que en el caso de Colombia, cuatro de ellos presentan mayores desafíos o pronta atención de las Autoridades y los otros ocho tiene avances con una agenda pendiente.

Gobierno: todas esas áreas deben protegerse y garantizarse que no serán objeto de deterioro en el futuro. La metodología de la caracterización de los pilares permite actualizar la información sobre los avances alcanzados. Sin embargo, esta evaluación requiere como complemento una forma de medición del desempeño a nivel operativo, particularmente en Colombia, donde la contratación es altamente descentralizada y tan sólo a nivel de gobierno nacional hay más de 300 unidades compradoras.

Evaluación del desempeño de las compras gubernamentales

10. La actualización del CPAR también ofrece orientaciones sobre esa metodología de evaluación del desempeño, sugiriendo qué tiempos, índices y eventos de la contratación pública y cómo deben ser medidos para brindar a las autoridades del órgano regulador y del órgano de control información y datos que alimenten el proceso de toma de decisiones, la definición de prioridades, la medición del desempeño, las prioridades y el estilo de control y supervisión. Esta caracterización de los pilares de la contratación pública demostró que, no obstante los avances en la modernización del sistema de contrataciones públicas, el país aún no dispone de un sistema de adquisiciones suficientemente consistente con las normas internacionales ahora disponibles y que establecen características de los sistemas de contratación de bajo riesgo y alta eficiencia.

Prioridades y desafíos

11. Desde el año 2002, el Gobierno viene haciendo esfuerzos importantes para modernizar sus normas de contratación. Sin embargo, a menos que se logre avances concretos en temas como el fortalecimiento del órgano normativo, un sistema de compras electrónicas operando, nuevos métodos de contrataciones menores rápidos y eficientes, unos sistemas de control interno y externo más eficientes, una forma de contratación de firmas consultoras basada en lista corta y selección mayormente basada en la calidad de las propuestas, mayor claridad y coherencia en la normatividad, incentivos a la profesionalización del comprador gubernamental, la adquisición de bienes comunes únicamente al menor precio ofertado, un mejor planeamiento de las contrataciones y una mayor coherencia con las normas presupuestarias, las posibilidades de usar los sistemas nacionales para las operaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo son muy limitadas.

12. Uno de los aspectos críticos de la contratación pública de Colombia sigue siendo y está íntimamente ligado a los aspectos jurídicos o marco regulatorio. La revisión de los aspectos jurídicos sigue identificando como área prioritaria de acción la necesidad de abordar el tema de la pluralidad de los regímenes y se ofrecen sugerencias al respecto. Elevar la jerarquía de la ley, incluyendo la consideración de una reforma constitucional, debería permanecer en los planes del Gobierno. La reforma a la ley con mayor jerarquía debería procurar reducir la contratación directa y agregar uniformidad en la aplicación de las reglas. Una siguiente reforma debería consolidar el papel del órgano rector. Finalmente, los asuntos de registros precontractuales y de quejas y solución de controversias que siguen siendo áreas de oportunidad en la reforma y modernización de las compras gubernamentales.

Control interno y externo

13. En relación con la mejoría del control, y para los efectos de este informe, los Bancos acordaron con la Contraloría General de la República y las autoridades nacionales adoptar un diálogo asistido por el Instituto de Anticorrupción de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora El Rosario. El propósito del diálogo fue identificar los planes de mejoría de la CGR en las cuales ésta actualización del CPAR podría contribuir a reforzar. Las recomendaciones a la Contraloría General de la República en relación con su proceso de control a los procedimientos de compras públicas que merecen apoyo son las siguientes: (a) la adopción del Plan General de Auditoría y específicamente en la Guía Gubernamental con Enfoque Integral – Audite, las prácticas identificadas en el Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual; (b) el diseño de un modelo dinámico estándar o metodología guía de control fiscal, a las compras públicas, que permita a cualquier funcionario Auditor poder evaluar mediante parámetros claros y objetivos, los procedimientos de compras y adquisiciones de acuerdo al tipo de contrato celebrado; y (c) teniendo en cuenta otros proyectos desarrollados por la Contraloría que inciden de manera directa sobre los procedimientos de compras públicas, integrar a la metodología los siguientes aspectos específicos: (i) la consolidación del SINOR; (ii) como en todo proceso de cambio y mejoramiento, deberá iniciarse un proyecto de capacitación a empleados en función del manejo y aplicación del modelo de auditoría propuesto en los procesos de compras y adquisiciones; y (iii) se recomienda hacer una visita de reconocimiento al Sistema de Control de Hallazgos y Seguimiento de las Recomendaciones de Auditoría que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública de México, como referente en el caso de implantar un sistema similar.

Medios electrónicos

14. Esta actualización del CPAR confirma que en Colombia presenta una agenda numerosa de actividades para la aplicación de medios electrónicos para aumentar la eficiencia, la competitividad y la transparencia de las compras gubernamentales. Para analizar los avances en materia de usos electrónicos en la contratación pública en el país, el Banco Interamericano de Desarrollo contribuyó con la aplicación de una herramienta moderna y útil que el Gobierno bien podría utilizar para examinar y dar seguimiento a los avances que logra en el desarrollo de esa importante herramienta de las compras gubernamentales modernas. La herramienta de medición sobre el grado de avance para las adquisiciones electrónicas creada por los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) muestra que la República de Colombia ha iniciado el proceso favorablemente. Las recomendaciones de los equipos del BID y del BIRF en la materia incluye: (i) mejorar su plan estratégico de implementación de e-GP, (ii) conformar un equipo multidisciplinario que elabore una propuesta específica de compras electrónicas³, (iii) evaluar la conveniencia o no de tercerizar la operación del sistema, (iv) elaborar un estudio de mercado sobre la conveniencia de adoptar el procedimiento de subasta inversa o el de licitación electrónica simplificada, (v) explorar otras formas de autenticación adecuada estándares

³ La Comisión Intersectorial de Contratación Pública, creada mediante decreto 3620 de 2004, asignó la responsabilidad para la elaboración de una propuesta en esta materia a un grupo multidisciplinario conformado por la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República

internacionales, (vi) simplificar y modularizar el proyecto de sistema integral de compra electrónica.

15. Como parte de la actualización del CPAR, se realizó un estudio detallado de los sistemas de compra por vía electrónica y planes vigentes. Ese estudio se presenta en la sección “Procedimientos y prácticas” de este informe, y principalmente, en el Anexo 4. Con base en este estudio, los Bancos recomiendan al Gobierno las siguientes acciones:

- (a) Mejorar el plan estratégico que define las características del e-GP deseado, los objetivos y metas cuantificables, los elementos a considerar y la implementación gradual de acciones a seguir⁴;
- (b) Fortalecer al Portal Único de Contrataciones, logrando la adhesión y publicación de información de la totalidad de entidades públicas;
- (c) Diseñar un plan de desarrollo de recursos humanos en adquisiciones, con estrategias multidimensionales que incluyan divulgación masiva, divulgación focalizada, formación general, formación especializada y profesionalización, destinadas a distintos grupos objetivo;
- (d) Segmentar la contratación y puesta en marcha del sistema integral de contratación electrónica, con base en el plan estratégico, fortaleciendo la etapa 1 (ámbito informativo) y definiendo un procedimiento ad hoc de compra electrónica tipo licitación pública electrónica simplificada, con plazos especiales, base totalmente digital, mecanismos de autenticación amigables, encriptación de ofertas, y con el respaldo de un procedimiento escrito y de una norma que lo regule específicamente, de nivel decreto;
- (e) Realizar un análisis de mercado antes de adoptar el procedimiento de compra electrónica conocido como subasta inversa o sistema de conformación dinámica de la oferta; y
- (f) Analizar las más modernas experiencias internacionales en materia de autenticación ante sistemas de gobierno, con lo cual se advertirá que el uso de la firma digital, antiguamente considerado como el único medio posible, actualmente cuenta con otras alternativas que pueden resultar más amigables y menos onerosas, con una eficacia similar.

¿Dónde profundizar las mejoras y las acciones, qué hacer y cuáles son las áreas prioritarias de atención en la reforma y modernización de la contratación pública?

16. Para responder a esas preguntas, la actualización del CPAR incluye un Plan de Acción que trata cada una de esas áreas de oportunidad y cuyo resumen se comenta en la sección “D” seguidamente.

D. Contenido del Plan de Acción⁵

Estado del diálogo con los Bancos de desarrollo

⁴ El documento de Plan Estratégico ya ha sido preparado a la fecha de este informe y será puesto a consideración de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública a finales de junio de 2005

⁵ Véase detalles del Plan en la sección “J” del informe y un resumen en la Tabla No. 4

17. El CPAR de marzo 2001 presentó una serie de recomendaciones al Gobierno, siendo las principales: (i) reformar y modernizar la ley de adquisiciones del país; (ii) adoptar un sistema de información en materia de contratación pública; (iii) mejorar el Portal Único y que se coordinase el mismo con el sistema electrónico de control de la Contraloría General de la República, (iv) crear un órgano rector de la contratación pública; (v) adoptar documentos estándar de licitación y (vi) capacitar los recursos humanos que trabajan en materia de compras gubernamentales. El Anexo 12 presenta el estado actual de las principales recomendaciones del CPAR de 2001.

Mejoras alcanzadas que requieren profundizarse

18. La creación de la Comisión Intersectorial de Contratación (CINCO) es un avance en la dirección correcta. Sería necesario dotar a dicho órgano rector de más facultades, más recursos y mayor estabilidad de sus funciones mediante una ley. Las otras áreas apuntadas en el CPAR de 2001 han mejorado, principalmente a partir del decreto 2170, así como la decisión CGR y la Agenda de Conectividad de unir esfuerzos para dar al país los sistemas que urgen.

Áreas de oportunidad y Plan de Acción

19. No obstante, la clara voluntad del Gobierno por materializar los cambios recomendados en el CPAR de 2001, esta actualización del CPAR reitera la necesidad de actuar en cada una de las áreas arriba apuntadas, en ciertos casos, introduciendo formas nuevas de intervención que se presentan en un Plan de Acción.

20. Como consecuencia de la necesidad de renovar la agenda de la reforma y de la modernización del sistema de contratación nacional, y en forma consistente con las áreas de oportunidad identificadas en la caracterización de los pilares, los Bancos ofrecen al Gobierno ideas sobre un plan de acción, que se detalla en la sección “J” de este informe y que consiste en: (a) continuar con los esfuerzos por reformar y modernizar la Ley 80 de 1993; (b) establecer un sistema de medición de desempeño de la contratación pública a través de indicadores, como los que se sugieren en la Tabla No. 5 de este informe; (c) establecer un sistema de acreditación de oficiales gubernamentales que ejecutan adquisiciones; (d) desarrollar procedimientos orientados a racionalizar las prácticas actuales de gestión presupuestal de una manera acorde con las restricciones fiscales que enfrenta el país, pero también tendientes a la planeación eficiente de las inversiones del gobierno; (e) reforzar la Comisión Intersectorial de Contratación para que desempeñe funciones eminentemente normativas y de asesoría; (f) acelerar el diseño y función del Portal de Compras y las otras recomendaciones que se presentan en la sección de “Procedimientos y prácticas” de este informe (*véanse párrafos 65 y sucesivos*); (g) desarrollar modelos de documentos de licitación y formatos de contratos para uso generalizado en el país; (h) realizar estudios de costo-eficiencia por sector; e (i) reforzar la capacidad de control interno y externo de la contratación pública.

Costo

21. El costo estimado de las acciones inmediatas descritas en el Plan de Acción se estima en aproximadamente US\$ 2 millones equivalentes. A lo anterior deberá sumarse el gasto concurrente que cubra acciones de mantenimiento de sistemas de información, encuestas periódicas, ampliación de documentos de licitación de uso general, planes periódicos de acreditación, capacitación operativa y gerencial. El plazo de ejecución de cada una de las acciones propuestas es generalmente corto, entre seis meses y un año; unas pocas acciones, como por ejemplo la acreditación de oficiales de adquisiciones, son de mediano plazo.

INFORME

A. Introducción

1. El prefacio, fecha del informe, equipos de los bancos y agradecimientos se tratan en el prólogo de este documento, antes de su resumen ejecutivo. Por tratarse de la actualización de un informe, el CPAR del año 2001, que aún conserva vigencia en la mayoría de sus partes, esta actualización solamente trata aquellas áreas en las cuales los equipos de los Bancos notaron eventos nuevos o en los asuntos en los cuales se ha profundizado mediante estudios particulares que fueron identificados en el CPAR de 2001, y que se tratan en la sección de “Procedimientos y Prácticas” abajo, junto con una explicación de por qué tales asuntos merecen atención y seguimiento.

B. Antecedentes

Información del país

2. La República de Colombia se localiza en la parte norte de Sur América, bordeando el Mar Caribe, entre Panamá y Venezuela y bordeando el Océano Pacífico entre Ecuador y Panamá. El país tiene una población de 43 millones de habitantes de la cual 76% es urbana. El producto interno bruto del país es de aproximadamente US\$80,000 millones. El poder legislativo consiste de dos cámaras: el Senado con 102 miembros electos por voto popular para un ejercicio de cuatro años y la Cámara de Representantes con 166 miembros también electo por voto popular por cuatro años. Colombia padece de una demanda doméstica y extranjera baja y de restricción en el gasto público. Otros retos incluyen la reforma del sistema de pensiones y reducir el alto desempleo. Las principales exportaciones de Colombia son el café y el petróleo. El petróleo requiere de nuevas exploraciones para compensar la producción que baja en tanto que el precio del café es bajo e inestable. Colombia tiene unos dos millones de usuarios de Internet. El Gobierno hace esfuerzos políticos y militares por acabar con la insurgencia armada.

Participación del Gobierno en la actualización del CPAR

3. Funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial visitaron a las autoridades del Departamento Nacional de Planeación y confirmaron el interés del Gobierno de realizar la actualización del CPAR a pesar de que un importante paso en la reforma tratada cuatro años atrás, como es la modernización de la ley, seguía pendiente. El interés del Gobierno fue confirmado por los Ministerios de Hacienda, Justicia, Transporte, la Contraloría General de la República, la Agenda de Conectividad, el Departamento Administrativo de la Función Pública y otras unidades de gobierno que fueron visitadas e invitadas a talleres de consulta en el transcurso de la actualización. La coordinación general de las actividades fue encomendada por el Gobierno al Proyecto de Contratación (MC), que desempeña las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Contratación

(CINCO) quien sería el órgano de estado más cercano e interesado con los hallazgos y recomendaciones de este diálogo sectorial.

C. Discusiones y Análisis de los Hallazgos

Sector Privado

4. Este informe no aborda las cuestiones de compras por el sector privado excepto por la caracterización del mercado de adquisiciones que se presenta en la revisión de los pilares en la sección “H” de este informe.
5. El sector privado en Colombia es dinámico y competitivo. Las conclusiones de la caracterización son que el sector privado nacional podría ser más participativo pero algunas de las problemáticas del sistema nacional, como por ejemplo, los registros⁶, la complejidad normativa de la contratación pública, la ausencia de recursos administrativos contra el fallo de la adjudicación, la proliferación de regímenes de contratación, la ausencia de documentos estándares nacionales uniformes, los altos costos de las fianzas y garantías, la falta de mecanismo de contratación rápida y electrónica, constituyen, entre otros, elementos podrían estar alejando a los fabricantes y contratistas de las posibilidades de negocios con el Gobierno.

Sector Público

Marco jurídico

6. La Ley 80 de 1993, junto con numerosos decretos reglamentarios y otras leyes, constituye el marco jurídico de la contratación pública en Colombia. Entre los decretos vigentes, cabe destacar el decreto 2170 de 2002 que complementó favorablemente la Ley 80 resolviendo algunos aspectos ambiguos y críticos de la normatividad vigente. Excepto por ese Decreto, el marco jurídico de la contratación pública colombiana no ha variado sustancialmente desde la última edición del CPAR y ha sido suficientemente estudiado y comentado.
7. El CPAR de 2001 resaltó “los temas principales que se deberían examinar en el momento de redactar un nuevo estatuto o una enmienda a la ley actualmente vigente. A continuación se presenta un ejemplo de las disposiciones que se deberían tener en cuenta: abolir o realizar una revisión general del registro obligatorio de los contratistas y proveedores en las cámaras de comercio locales, por no ser una herramienta eficaz ni confiable para calificarlos; definir principios y métodos objetivos para la evaluación de las ofertas que aseguren la economía y la transparencia en la adjudicación de los contratos; establecer metodologías separadas y objetivas para la calificación de los proponentes y la evaluación de ofertas; establecer criterios más estrictos para la contratación directa en circunstancias excepcionales; revisar el

⁶ En el proyecto de ley No. 20 para reformar la Ley 80 de 1993, presentado recientemente por el Gobierno al Congreso, se trata el tema de los registros con modificaciones para mejorar su utilidad y eficacia.

método existente de determinar los valores tope por debajo de los cuales los organismos puedan adjudicar contratos directamente en circunstancias normales, con el fin de reducir el gran número y dispersión de tales topes e introducir una metodología específica para la adjudicación de contratos de índole intelectual, teniendo la calidad como criterio principal; ajustar las disposiciones actuales relacionadas con la revisión de las licitaciones y su evaluación por parte de todos los proponentes a fin de establecer un equilibrio entre transparencia y eficiencia.⁷”

8. El decreto 2170 cubrió una gran parte de esos temas principales y el resto de los cambios están incluidos en la reforma de la ley de contrataciones, por lo cual es claro que existe la voluntad del Gobierno y sus instituciones de avanzar hacia un sistema de contrataciones más eficiente. El Anexo 5 detalla los resultados de la evaluación de los aspectos jurídicos que resultaron más relevantes durante la actualización del CPAR.

Las reformas a la ley

9. Desde el CPAR anterior los sectores interesados en la contratación habían identificado la necesidad de reformar el estatuto de la contratación pública. Desde entonces, el Gobierno de la República ha realizado dos intentos de colocar un proyecto de reforma en la agenda del órgano legislativo. A mediados de marzo 2005, el proyecto de reforma no había terminado de recibir primer debate (de cuatro) en la Cámara de Representantes. El proyecto de ley contiene reformas interesantes en el área de la generalidad en la aplicación de la ley, transparencia y eficiencia que serían de gran utilidad en la modernización de las contrataciones del país. La expectativa de que tal proyecto sea finalizado en 2005 es reducida por cuanto existen otros proyectos en la agenda legislativa que son de mucha más alta prioridad, como el reglamento de la re-elección y la integración de ex combatientes al proceso de paz. Los Bancos desean expresar al Gobierno nacional su respaldo por mantener vigente la reforma y modernización de la contratación pública y desea éxitos en sus deliberaciones con el Congreso para alcanzar ese importante objetivo, que, una vez aprobado contribuirá en mucho a la eficiencia de la gestión pública y aumentar la competitividad de Colombia.
10. Los Bancos consultaron la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), que mencionó su continuo respaldo a las reformas propuestas con varias excepciones, entre ellas: (a) la generalización de las cláusulas exorbitantes; (b) las cláusulas confusas en materia de participación privada; y (c) el manejo de la cuestión de arbitraje en esa ley. La CCI reafirmó apoyo a las iniciativas para construir un régimen de contratación de firmas consultoras basado en lista corta y selección eminentemente basada en la calidad de las propuestas.
11. Una de las acciones en el Plan de Acción de esta actualización propone al Gobierno y a CINCO que, no obstante que muchos de los temas que requieren pronta atención ya se han

⁷ Cabe señalar que la mayoría de las reformas aquí propuestas han sido incluidas en el proyecto de reforma a la ley de contratación, que ha sido presentado por el Gobierno a consideración del Congreso desde 2002

incluido en la reforma a la ley de contrataciones, cuyo trámite depende del Congreso, y que reúne el alcance permitido por la normatividad constitucional actual, reformule la estrategia de reforma al marco legal de la contratación pública incluyendo la consideración de una reforma constitucional que eleve la jerarquía del estatuto de la contratación pública, la separación de las contrataciones más complejas como son aquellas relacionadas con los proyectos de participación privada y concesiones, o inclusive, la elaboración de un proyecto de ley sustitutivo de la actual ley, que podría incluir la expansión de la generalidad de la ley, medidas adicionales de transparencia y eficiencia del sistema, la creación por ley del órgano normativo⁸, la posibilidad de revocación del fallo de adjudicación, un nuevo régimen de contratación de firmas consultoras y servicios intelectuales, nuevos métodos rápidos de compras menores y fomenta la contratación por vías electrónicas.

Procedimientos y prácticas

12. El CPAR de 2001 señaló que el proceso de licitación y adjudicación de contratos era relativamente ágil. Agregando “Por otro lado, algunas de las prácticas derivadas del ambiente económico y jurídico actual afectan de manera negativa la eficiencia y transparencia de la contratación pública. Un deficiente sistema de preparación y desembolso del presupuesto nacional hace imposible la planeación a largo plazo. Más aún, la lenta liberación de los fondos presupuestales y el tiempo limitado para hacer uso de ellos, obliga a los organismos gubernamentales a apresurar el proceso de contratación, lo que redundaría en la adjudicación de contratos basados en métodos no competitivos. El proceso de contratación también se ve afectado por deficiencias tales como: la falta de utilización de la documentación estandarizada existente (que incluye interventoría de obra y suministros) y la diversidad de procedimientos y prácticas utilizadas por las diferentes entidades del gobierno; el tiempo insuficiente para la revisión de los documentos de las licitaciones por parte de los proponentes potenciales; [...]; y las prácticas inadecuadas de evaluación de ofertas, basadas en metodologías de puntajes, que combinan la evaluación de calidad de las propuestas con la capacidad del licitante capacidad del oferente. Además, la ejecución de contratos también es deficiente, debido en parte a supervisión inadecuada.”
13. Desde entonces se ha avanzado, principalmente en virtud de las disposiciones del decreto 2170 del 2002, en la racionalización de los criterios de selección en el sentido de separar las condiciones del oferente de las condiciones de la oferta, reduciendo un poco la prevalencia de los puntajes en la selección del licitante. También se registra un importante arranque en materia de preparación de pliegos estándares con dos documentos: el de suministro de bienes y de la interventoría de obra pública.
14. La planificación de las contrataciones y la publicación de planes anuales de compras sigue siendo generalmente pobre en Colombia. Esto es parcialmente contemplado con planes de adquisiciones muy generales que muchas instituciones publican en sus Web y por el proceso

⁸ El Gobierno Nacional considera que no es necesaria la creación del órgano normativo mediante ley siendo suficiente para la función la creación de CINCO mediante Decreto 3620 de 2004

de consulta de pliegos de licitación (o pre-bases) que, en el primer caso, mediante decreto 2170, es obligatorio desde 2002, y en el segundo caso, se está popularizando progresivamente en la administración pública y que permite a proveedores y contratistas conocer de las contrataciones con anticipación al llamado a licitación.

15. Como parte de la metodología del CPAR, se aprovecha este apartado del estudio para tratar algunos temas que afectan las contrataciones que tienen financiamiento de los Bancos. En esta ocasión, el Banco Mundial estaba particularmente interesado en profundizar en cuatro aspectos de la contratación pública que afecta las operaciones que contribuye a financiar y que abordan los siguientes temas: (a) uso de garantías en bienes y obras; (b) uso de garantías para consultores; (c) participación de uniones temporales y (d) audiencia pública para la revisión de los informes de adjudicación. El tema de las garantías se trata en la sección de “Procedimientos y Prácticas” (*véanse párrafos 31 y 32 adelante*). El Anexo 7 trata más detalladamente el asunto de las uniones temporales. El Anexo 8 examinó el asunto de las audiencias públicas (o vistas). Tanto el BID como el BIRF establecen en sus normas de adquisiciones que los informes de evaluación deben ser mantenidos confidenciales hasta que se haya publicado el resultado de la adjudicación. La vista, entonces, no podrá utilizarse en las licitaciones públicas internacionales (LPI) con financiamiento de los Bancos⁹. En relación con las licitaciones públicas nacionales, se sugiere que en el contexto de las discusiones del nuevo proyecto de modificación de la ley de contrataciones se considere la posibilidad de introducir el derecho a recurrir o revisar el acto de adjudicación en sede administrativa, como alternativa a la vista. En tal sentido, hasta tanto no se produzca la modificación sugerida se propone que los Bancos de desarrollo adopten un programa piloto de dos años para observar y crear una base estadística a nivel de licitación pública nacional sobre el impacto de la audiencia en las adjudicaciones.
16. La mayoría de las recomendaciones en relación con los procedimientos y las prácticas vertidas en el CPAR Colombia de 2001 mantienen su vigencia como fueron confirmadas por esta actualización y los estudios, mucho más especializados y profundos realizados en Colombia¹⁰ bajo la dirección Proyecto de Contratación Pública de DNP, que se contribuye a financiar con recursos del Préstamo 7049-CO (MAFP-2), publicado en 2002, y que ofrece una detallada caracterización de la contratación pública nacional, descrita a través de quince temas, y cuyas principales características fueron revisadas por el equipo de actualización del CPAR, en la forma que se resume más adelante. Esta revisión de los estudios preparados en 2002 por la Misión de Contratación permitió ofrecer al Gobierno de Colombia una caracterización sobre el sistema de contratación pública nacional comparado contra parámetros e indicadores basados en la experiencia internacional.¹¹

⁹ En el Proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo que se financia con recursos del Préstamo BIRF 7321-CO, el Banco acaba de autorizar una variante de la audiencia en LPI, que no viola el principio de la confidencialidad de la evaluación hasta la notificación de la adjudicación, que está siendo observada con interés

¹⁰ Véase nota de pie 5 respecto al estado de las modificaciones a ley de contrataciones

¹¹ Al momento de prepararse esta actualización, el Banco Mundial había sometido a consideración de su Directorio Ejecutivo un documento de política sobre el uso de sistemas de contratación de los países, que incluye herramientas de evaluación de sistemas y de desempeño de los sistemas nacionales sobre la base de sistemas ideales que se

17. Los temas selectos, entre otros, afectan los procedimientos y las prácticas en Colombia en la forma que se detalla seguidamente, donde se resume la razón de por qué son de interés:

- (a) La contratación de obras: son la línea principal de quejas en las adquisiciones de gobierno. Las concesiones y participaciones privadas están modeladas en función de la contratación de obras y los regímenes merecen separarse;
- (b) La contratación de servicios que no son de consultoría: tratan una de las mayores líneas de contratación de gobierno en término de volumen;
- (c) La contratación de bienes: son la línea de compras gubernamentales mejor susceptibles de ser contratados por medios electrónicos y procedimientos rápidos;
- (d) Preferencias nacionales: el tema cobra mayor importancia en relación con los tratados internacionales;
- (e) Poderes excepcionales: este tema es interesante porque en Colombia hay un debate sobre si modelar algunos aspectos de la contratación pública en forma análoga a la contratación privada;
- (f) Uso de garantías contractuales: Colombia tiene una variedad de garantías que incluyen fianzas extendidas por aseguradoras y fianzas consolidadas que no son usuales en otros países;
- (g) Resolución de disputas por la vía judicial y no judicial: En Colombia no existe un procedimiento para resolución de disputas fuera de la entidad contratante;
- (h) Participación de organismo internacionales: En Colombia, muchos órganos de estado buscaron crear un sistema de contratación paralelo al nacional vía estos convenios; actualmente este fenómeno ya no es tan relevante como lo fue en el pasado, ya que solo es posible hacer uso de esta excepción en el marco de acuerdos que impliquen transferir recursos del cooperante a título de crédito o donación;
- (i) Presupuesto y Contratación: una de las principales razones que obstaculiza la adecuada planeación de las contrataciones es la rigidez del presupuesto;
- (j) Control y supervisión: en Colombia hay una desproporcionalidad entre el rigor del control externo y la debilidad del control interno;
- (k) Anuncios y publicidad: una de las mejoras introducidas al sistema nacional pero aún se usa el papel impreso para dar legalidad al anuncio;
- (l) Vista: como mecanismo para asegurar la idoneidad de los informes de adjudicación porque el fallo de adjudicación en Colombia es irrevocable;
- (m) Equilibrio económico: Colombia es uno de los pocos Estados que garantiza la rentabilidad y la utilidad de sus contratistas;
- (n) Selección de consultores: el concurso es abierto y la escogencia es eminentemente por precio; y
- (o) Sistema integral de contratación electrónica: Colombia está en un punto crítico para desarrollar un sistema adecuado. Un Anexo técnico trata el detalle del asunto.

Contratación de obras

consultaron con varias organizaciones internacionales. Se espera una aprobación de la política y sus instrumentos en noviembre o diciembre de 2005

Son la línea principal de quejas en las adquisiciones de Gobierno. Las concesiones y participaciones privadas están modeladas en función de la contratación de obras y los regímenes merecen separarse.

18. En relación con los contratos de obra¹², la mayor parte de los problemas surgidos en la ejecución de tales contratos, y en el fallido desarrollo de las obras, no tienen sustento en una deficiente regulación legal. Existen criterios contradictorios e inconsistentes en el desarrollo del proceso contractual de una obra pública, que corresponden más a un problema de interpretación de normas y de claridad sobre las mismas, que de modificación o adición de los conceptos legales.
19. Las controversias judiciales tienen su origen principalmente, en la falta de aplicación del principio de planeación por parte de la Administración, en incumplimientos por obligaciones de las partes, y en la falta de aplicación del principio de buena fe. Se requiere en forma prioritaria la capacitación y formación en contratación estatal por parte de quienes intervienen en los procesos de contratación de obras, ejercen funciones de control y vigilancia o cumplen funciones de carácter jurisdiccional.
20. En materia de contratación de obra pública se requiere una definición de criterios generales que eviten declaratorias de desierta, rechazo de ofertas o fracaso en el procedimiento precontractual, en los que se respeten los principios de igualdad y selección objetiva, y atiendan el fin de la contratación. Se requiere una definición de requisitos legales esenciales del contrato, teniendo en cuenta las consecuencias jurídicas, y especialmente penales de su omisión. Se requiere de una revisión del proceso de expropiación por vía administrativa; y establecer la facultad de la Administración para adquirir derechos de posesión, cuando el predio resulte indispensable para la ejecución de una obra pública prioritaria.
21. Los Bancos han brindado opiniones a los Ministerios de Transportes y de Interior y Justicia, quienes auspician junto con DNP los proyectos de reforma a la Ley 80 de 1993, que los temas de concesiones y de participación privada en la infraestructura serían mejor tratados en un cuerpo de ley distinto a la ley estatutaria de la contratación pública, o en caso de que resulte difícil actuar una nueva ley, que esa temática se aborde en un capítulo totalmente diferenciado de la reforma a Ley 80.
22. En consideración a los volúmenes de gasto que genera la contratación de obra pública, la Comisión Intersectorial de la Contratación (CINCO) debería establecer una alta prioridad en abordar tales necesidades.

Contratación de servicios que no son de consultoría

Tratan una de las mayores líneas de contratación de gobierno en término de volumen.

¹² Basado en las opiniones del Dr. Edgar González en su trabajo: “Regulación de los Contratos de Obra”.

23. En relación con los contratos de prestación de servicios, a pesar de que ha habido dificultades en su aplicación, tales contratos siguen siendo una herramienta indispensable para la administración y buen funcionamiento de las entidades estatales. Muchos funcionarios públicos creen que el contrato de prestación de servicios es equivalente a un contrato de prestación de servicios profesionales.
24. No obstante los avances legales y reglamentarios, muchas entidades estatales abusan en la celebración de tales contratos por cuanto la forma como está reglamentada la contratación directa de los contratos de prestación de servicios, además de ser insuficiente, no garantiza la selección objetiva, la transparencia y la libre concurrencia en la contratación. Hay entonces un vacío reglamentario en algunos aspectos importantes del contrato de prestación de servicios profesionales.
25. Se estima que estos servicios generales y personales que incluyen limpieza, seguridad, transporte, alimentación, comunicaciones, Internet, junto con las compras menores de suministros o de características uniformes, representan alrededor del 85% de la contratación pública de las entidades de gobierno, por lo cual es conveniente que la CINCO adopte acciones de mejoramiento y eficiencia que beneficie directamente este tipo de contrataciones. Uno de los estudios de economía y eficiencia, así como la preparación de documentos estándar de licitación, que se mencionan en el Plano de Acción, deben abarcar la contratación de servicios generales prioritariamente.

Contratación de bienes

Son la línea de compras gubernamentales mejor susceptibles de ser contratados por medios electrónicos y procedimientos rápidos.

26. En relación con los contratos de compra-venta suministro¹³, el tema y la organización que contemplan las normas vigentes para las compras y adquisiciones que requiere, por su cuenta, cada entidad estatal, o el conjunto de toda la administración pública u organización estatal colombiana, no resultan suficientes y adecuados para obtener las mayores ventajas del mercado y maximizar la utilización de los recursos públicos. A los Bancos les resulta difícil determinar cuáles son las ventajas y beneficios concretos, para el sistema y los procesos de adquisición de las entidades estatales, que se pueden derivar de la aplicación de las disposiciones en la Ley 598 de 2000, y las Resoluciones expedidas por el Contralor General de la República mediante las cuales se creó para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal -SICE-, el Catálogo Único de Bienes y Servicios -CUBS-, y el Registro Único de Precios de Referencia – RUPR de los bienes y servicios de uso común en la administración pública. En particular, parece desaconsejable forzar u obligar a los proveedores a precisar por separado el monto del precio

¹³ Basado en la opinión del Dr. Jorge Enrique Ibáñez en el trabajo: “Las Compras de las Entidades Estatales, los contratos de compra venta y de suministros: dificultades, costos y soluciones, la central de compras”

y el costo de “financiación” que hoy supuestamente se calcula con fundamento en hipotéticas demoras en el trámite del pago.

27. Esta actualización del CPAR propone al Gobierno la conveniencia de resolver las cuestiones del catálogo de suministros y del registro de precios de proveedores a efecto de que ambas herramientas sirvan mejor al sistema de contrataciones del país. Una vía para resolver esta cuestión es posible encontrarla en las reformas de la ley, en la que se privilegie la selección basada en el menor precio ofrecido, en cuyo caso los precios se presentarían en forma transparente y competitiva en cada proceso y no habría necesidad de vigilarlos prematuramente.

Preferencias nacionales

El tema cobra mayor importancia en relación con los tratados internacionales.

28. En relación con las preferencias a los bienes de origen colombiano¹⁴, el principio de la reciprocidad, así como el tratamiento y la preferencia que se le otorgan a las ofertas nacionales de bienes y servicios, frente a las ofertas extranjeras, obedece a criterios estrictamente objetivos que son suficientes, para preservar la libre competencia que debe existir entre los distintos oferentes, con el interés público que debe primar en la contratación Estatal. Se garantiza el principio de libertad de concurrencia, ya que todas las personas nacionales o extranjeras interesadas en celebrar el respectivo contrato con la entidad pública, gozan del mismo tratamiento, y deben cumplir con los mismos requisitos para poder participar en ella. El marco jurídico que contemplan la Ley 80 de 1993 y la Ley 816 de 2003, permite a la administración apoyar a la industria nacional dentro de un criterio sano de libre competencia, por cuanto debe escogerse siempre la opción que mas convenga el interés público, pero prefiriendo la oferta de bienes y servicios de origen nacional, cuando las condiciones para contratar resulten iguales. Se señala que los extranjeros que soliciten la aplicación de la reciprocidad, deberán acreditar con su oferta la existencia de la misma, acompañando para el efecto un certificado de la autoridad del respectivo país. En el proyecto de reforma de la ley, el Gobierno ha propuesto la introducción de un mecanismo de preferencia a las empresas pequeñas y medianas, en preparación para los acuerdos de comercio bilaterales.

29. Al respecto, los Banco recomiendan al Gobierno alinear la adopción de cualquier preferencia, incluyendo el apoyo a las empresas pequeñas y medianas, a las necesidades de tratamiento justo y equitativo que comprenden las negociaciones de los tratados de libre comercio con los socios comerciales de Colombia que mantienen protecciones semejantes.

Poderes excepcionales

¹⁴ Basado en la opinión del Dr. Gabriel Ibrarra en el trabajo: “Tratamiento de las Entidades Estatales a los Productores de Bienes y Servicios de Origen Nacional frente a los productores de Bienes y Servicios de Origen Extranjero”

Este tema es interesante porque en Colombia hay un debate sobre si modelar algunos aspectos de la contratación pública en forma análoga a la contratación privada.

30. En relación con la protección administrativa¹⁵, la forma como la legislación regula las cláusulas exorbitantes, mediante el sistema de su empleo obligatorio en cierto tipos de contratos, sin autorizarla por vía general como poderes discrecionales de los administradores, es razonable, pues de esa manera se asegura un manejo más armónico del conjunto de la política contractual del Estado, y se sustrae de los caprichos administrativos la utilización o no de las mismas, dada la usual carencia de formación adecuada en muchos sectores administrativos, como ocurre en los niveles municipales, respecto de los cuales las estadísticas de investigaciones por infracciones al régimen del estatuto contractual, ampliamente conocidas, son índices indicadores de mala gestión, que deben suscitar la prudencia con que deben atribuírseles facultades discrecionales al respecto. Sin embargo, en la opinión de estudiosos de la distinción que debe existir entre los contratos de derecho privado y de derecho público consideran que la regulación existente resulta insuficiente para responder los interrogantes que surgen acerca de las obligaciones que deben cumplir las partes de un contrato estatal, cuando el mismo ya ha concluido e incluso se ha liquidado ya que se dan interpretaciones equívocas que atentan contra la seriedad y firmeza de la contratación, o a circunstancias que lesionan el derecho a la debida defensa y a la igualdad, y por parte a la inacción o en el peor de los casos a que la administración se encuentre sin mecanismos con los cuales proteger los fines y servicios que pretenden satisfacerse mediante la contratación estatal.

Uso de garantías contractuales

Colombia tiene una variedad de garantías que incluyen fianzas extendidas por aseguradoras y fianzas consolidadas que no son usuales en otros países.

31. En relación con las garantías contractuales¹⁶, la Ley 80 de 1993 tiene la premisa básica de la obligación a cargo del contratista de garantizar el cumplimiento de sus compromisos, con la posibilidad de integrar en una sola garantía los distintos amparos contractuales, dejando aparte la garantía de seriedad de las ofertas. Además se dispone: (a) que las garantías consistirían en pólizas de compañías de seguros o en garantías bancarias, acaso con el propósito de corregir el equívoco conceptual a que había dado lugar el Decreto 222 que había hablado de “fianzas de compañías de seguros”, y no de seguros propiamente tales; (b) la extensión temporal de la garantía, sobre la base de disponer que ésta se mantendrá vigente durante la “vida y liquidación” del contrato, o, en todo caso, “hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos”; (c) que las garantías no serían obligatorias “en los contratos de empréstito, ínter administrativos y de seguros”, y que las entidades estatales podrían exonerar del otorgamiento de garantía a las “organizaciones

¹⁵ Basado en la opinión del Dr. Hernán Guillermo Aldana Duque en su trabajo: “Las cláusulas excepcionales en los contratos administrativos del Estado, definición de las mismas, sus finalidades, sus alcances y sus límites”

¹⁶ Basado en la opinión del Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero en el trabajo: “Las Garantías en los Contratos Estatales”

cooperativas nacionales de trabajo asociado legalmente constituidas”; (d) que la “declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento”; (e) que si la garantía se constituye a través de una póliza de seguro, ésta no expirará “por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral”; y (f) que las ejecuciones se harían ante la jurisdicción contencioso.

32. Para los Bancos de desarrollo son aceptables bajo licitación pública nacional todas las formas de garantía de participación o seriedad en las licitaciones que se ofrece en el mercado nacional excepto las fianzas en el suministro de bienes. En obra civil, la garantía del anticipo puede ser mantenido a través de fianza de seguro por debajo del 10% de anticipo y siempre cuando se deposite en una cuenta mancomunada con el interventor de la obras. En materia de licitación pública internacional solamente son aceptables las formas las garantías de participación o seriedad en obras o bienes en la forma de garantías bancarias; las fianzas extendidas por instituciones aseguradoras se permiten solamente como garantía de cumplimiento del contrato, siempre que representen por lo menos el 30% del valor del contrato. En materia de contratación de consultores individuales y firmas consultoras, el BIRF recomienda contra el uso de garantías de cumplimiento, y las permite si en la legislación nacional existe tal requerimiento, siempre y cuando el costo de la garantía se reembolse a los consultores en forma manifiesta. El BID también recomienda en contra del uso de garantías en los servicios de consultoría y las prohíbe en sus operaciones de préstamo.

Resolución de disputas por la vía no judicial

En Colombia no existe un procedimiento para resolución de disputas fuera de la entidad contratante.

33. En relación con la conciliación pre-judicial de la administración de los contratos¹⁷, esta resulta difícil en Colombia porque el rescate de la conciliación extrajudicial en materia administrativa supone la capacidad de identificar claramente las causas que han determinado la crisis de la figura en nuestro medio y de plantear y desarrollar estrategias que permitan superarlas efectivamente. Entre las causas de esa problemática se encuentran las siguientes: (a) marco normativo disperso e incoherente; (b) falta de formación de los gestores públicos en manejo del conflicto; (c) inexistencia de una metodología unificada para la evaluación de las solicitudes de conciliación extrajudicial; (d) ineficacia de los comités de conciliación y marginamiento de los jefes de las entidades estatales de las deliberaciones y decisiones de los mismos; (e) reducción de la oferta de conciliación extrajudicial al servicio prestado por el Ministerio Público; (f) falta de formación del agente del Ministerio Público como conciliador y falta de especialización en la función conciliatoria; (g) inadecuada planificación presupuestal de las conciliaciones extrajudiciales; (h) pobre utilización de la información generada por las conciliaciones extrajudiciales; e (i) uso indebido de la conciliación extrajudicial.

¹⁷ Basado en la opinión del Dr. Juan Carlos Varón en su trabajo: “Conciliación Extrajudicial”

34. Los Bancos recomiendan intensificar los esfuerzos del Gobierno por darle credibilidad y utilidad a la conciliación de diferencias en la gestión de los contratos, por ejemplo, introduciendo en los documentos estándar que contengan capítulos relativos a la conciliación y arbitraje.

Resolución de disputas por la vía judicial

35. En relación con la congestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁸, los estudios realizados consideran que obedece a múltiples causas: (a) la falta de políticas claras en relación con la organización estatal; (b) la falta de rigor en la estructuración de las normas que regulan tanto la estructura del Estado, como los instrumentos de acción de la Administración; (c) la deficiente preparación de los funcionarios que deben encargarse de los asuntos contractuales y de aquellos que desde los órganos de control vigilan las actuaciones de las diferentes organizaciones estatales; (d) el desconocimiento de la finalidad de los recursos de la vía gubernativa y su importancia como instrumento para evitar el conflicto judicial; (e) la carencia de una gerencia del contrato; (f) el control interno inoperante; (g) la implantación descuidada de la regulación sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos; (h) la ausencia de una jurisprudencia contractual coherente y acorde con las disposiciones legales; (i) las fallas en la organización dispuesta para administrar la rama judicial; (j) la distribución de los negocios al interior de la jurisdicción; y (k) el crecimiento del número de demandas de tutela, populares, de grupo, de cumplimiento y de pérdida de investidura.
36. Los Bancos reconocen que toda esa problemática debilita profundamente la confianza del mercado en el sistema de contratación pública del país pero las dificultades de la congestión judicial escapan a las posibilidades de la reforma y modernización del sistema que trata este informe.

Participación de organismos internacionales en las compras gubernamentales

En Colombia, muchos órganos de estado buscaron crear un sistema de contratación paralelo al nacional vía estos convenios; actualmente este fenómeno ya no es tan relevante como lo fue en el pasado, ya que solo es posible hacer uso de esta excepción en el marco de acuerdos que impliquen transferir recursos del cooperante a título de crédito o donación.

37. En relación con la participación de organismos o convenios internacionales actuando como intermediarios de las contrataciones públicas¹⁹, el uso de los convenios con entidades de cooperación no debe conducir a que este tipo de mecanismos se conviertan en meras intermediaciones para que las entidades gubernamentales desplacen sus obligaciones en la

¹⁸ Basado en la opinión de la Dra. Marta Cediell en su trabajo: “La Congestión de la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo y la Definición de los Conflictos Originados en Contratos Estatales”

¹⁹ Basado en la opinión de la Dra. Marcela Morroy Torres en su trabajo: “La Intermediación de Organismos Multilaterales o personas de derecho público internacional en la contratación de obras, prestación de servicios y suministro de bienes a favor de entidades estatales”

contratación de servicios, suministro de bienes, obras o equipos. La cooperación internacional implica, de una parte, que el convenio con las entidades de cooperación contenga un verdadero valor agregado para la entidad, y de otra, aumentar la capacidad de gestión de las entidades gubernamentales en cuestión, creando indicadores que puedan medir el estado de dicha capacidad de gestión, a fin de poder establecer si la misma se ha incrementado con base en los convenios de cooperación.

38. El gobierno nacional no debería permitir que los contratos con entidades de cooperación internacional sean utilizados como puentes para que estas se conviertan en intermediarios en la contratación de servicios, bienes, equipos u obras. La forma de evitar tal práctica consistiría en lograr que todo convenio de cooperación, en primer lugar, tenga como propósito la participación de una entidad de cooperación en la realización de un determinado proyecto, concebido integralmente y no simplemente en el desarrollo de una serie de actividades puntuales por parte de la entidad de cooperación²⁰.
39. En efecto, si la entidad de cooperación se compromete en adelantar y realizar un proyecto, es claro que su responsabilidad no debería limitarse a servir de puente en determinadas contrataciones de bienes y servicios, sino que implica la participación activa de esta entidad de cooperación en el desarrollo del proyecto, así como la incorporación de determinados expertos y entidades que aporten sus especial conocimiento en el desarrollo del proyecto, a través de los acuerdos para la implementación del mismo.
40. En la opinión de los Bancos, la participación de las entidades de cooperación debe representar un claro valor agregado de eficiencia, experiencia profesional, capacidad técnica y reducción de costos y tiempos, que, en otras condiciones no podría conseguir la agencia gubernamental. Así las cosas, es evidente que el objeto de la contratación de entidades de cooperación no puede ser el de poner al servicio de la agencia gubernamental su capacidad de poder contratar bajo normas diferentes a la Ley 80 de 1993, es ello configura realmente una mera operación de intermediación.
41. En la opinión de los Bancos, la contratación de las entidades de cooperación para la administración y apoyo a la ejecución de proyectos se justifica cuando a través de esa contratación se obtenga para la entidad estatal un claro valor agregado de eficiencia, experiencia profesional, capacidad técnica y reducción de costos y tiempos, que, en otras condiciones no podría conseguir la agencia gubernamental.
42. Adicionalmente, la contratación con entidades de cooperación debería asegurar el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades gubernamentales, en tanto es esta una de las finalidades de la cooperación internacional, para lo cual deberán diseñarse indicadores que permitan medir la forma en que, a través de la participación de la entidad de cooperación, se mejora e incrementa la capacidad de gestión de la agencia gubernamental.

²⁰ El decreto 2166 de 2004 corrigió esta práctica

43. Los Bancos reconocen que las decisiones e interpretaciones recientes dadas por las autoridades judiciales y fiscales en relación con el manejo de los recursos nacionales por las entidades de cooperación y el uso de las reglas nacionales, disminuyeron en mucho los incentivos que muchas de las dependencias nacionales tenían para establecer relaciones de cooperación con la intensidad y magnitud que se tenía en el pasado. En el Plan de Acción se recomienda que el gobierno elabore un reglamento consolidado de la contratación pública: uno de los temas del contenido de ese reglamento debe ser las condiciones y requisitos sobre la participación de organismos internacionales en las compras gubernamentales

Presupuesto y contratación

Esta relación es una de las principales razones que obstaculiza la adecuada planeación de las contrataciones es la rigidez del presupuesto.

44. En relación con la forma en que las medidas presupuestarias afectan la contratación pública²¹, el “programa anual de caja” (PAC) se elabora para tener en cuenta, entre otras, la atención de las “reservas presupuestales” y de las “cuentas por pagar” de la vigencia anterior. La garantía del cumplimiento oportuno de los contratos debe buscarse mediante el afinamiento de los mecanismos de planeación financiera presupuestal, y por un mejor desarrollo de las operaciones de tesorería. La exigencia de “certificados de disponibilidad” de apropiaciones antes de contratar, y de “registros presupuestales” una vez se ha celebrado el contrato, contribuye a mejorar la calidad de la planeación financiera del Estado. En la medida en que los presupuestos de ingresos presupuestales sean más realistas, en la medida en que existan mejores modelos para proyectar los flujos de caja de la Nación, y en la medida en que existan mejores mecanismos para obtener con agilidad en el mercado recursos de tesorería, habrá más cumplimiento de los contratos.

45. Los Bancos reconocen que Colombia dispone de un sistema de presupuesto robusto y que la materia de la contratación pública debería disponer de sistemas comparables e interligados para asegurar la eficiencia de la etapa pre-contractual, el registro de los contratos y su gestión. Una de las actividades en el Plan de Acción trata el establecimiento de un sistema de planeación de contrataciones a través de aplicativos uniformes y de acceso público que sean compatibles con los sistemas de presupuesto y tesorería.

Control y supervisión

En Colombia existe una desproporcionalidad entre el rigor del control externo y la debilidad del control interno.

46. En relación con el control social de la contratación estatal la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, investigan las mismas conductas, generalmente en forma simultánea, con parámetros y procedimientos similares. En opinión

²¹ Basado en la opinión del Dr. Hugo Palacios Mejía en su trabajo: “Presupuestación y contratación”

de los Bancos, el control fiscal debiera orientarse a la evaluación de la gestión institucional o a la personal de los administradores, sin adentrarse en materias de determinación de responsabilidades individuales, función que pareciera más propia del control disciplinario o, como ocurre en muchos países, del control penal. El control se ejerce en Colombia con un vacío en la definición de criterios para su ejercicio por parte de los organismos competentes.

47. Ello ocurre²² particularmente por la subjetividad en el control que puede resultar de la indefinición del alcance jurídico de conceptos tales como los de eficacia o eficiencia en el ejercicio de funciones administrativas, por la falta de seguridad jurídica en la interpretación de las normas contractuales, o por el hecho de que en no pocas ocasiones se cuestionan sin fundamento sólido, o con base en opiniones personales de quienes controlan, las interpretaciones jurídicas de buena fe realizadas por los servidores públicos. Es necesario precisar las disposiciones vigentes en materia de control para que quede claro que a las instituciones de control les está vedado interferir en la adopción de decisiones por parte de la administración. Existe una percepción casi generalizada en el sentido de que el control se ejerce en muchas ocasiones de manera parcial y poco objetiva. Es indispensable desarrollar criterios objetivos para evaluar la juridicidad y la razonabilidad de las conductas individuales, así como mantener líneas de interpretación jurídica claras y estables que sirvan como referencia tanto para los servidores públicos como para los órganos de control. Existe también una percepción generalizada en el sentido de que quienes ejercen el control no tienen siempre ni la capacidad profesional ni los conocimientos suficientes para comprender adecuadamente los temas sobre los que se investiga. Para solucionar lo anterior, es indispensable procurar que quienes controlan tengan una preparación y un conocimiento superior al promedio, así como tiempo y herramientas suficientes para conocer adecuadamente la materia investigada. Es necesario replantear los conceptos y las funciones de control en Colombia, de manera tal que se ajusten a las más modernas tendencias sobre la materia y a las experiencias internacionales. En ese sentido, se considera de gran utilidad replantear la manera como se ejercen el control disciplinario y el control fiscal, para buscar un esquema de control especializado, más ágil y efectivo.
48. La caracterización de los pilares de la contratación pública hizo patente que el sistema de control interno de las contrataciones es imperfecto; los Banco recomiendan que el Gobierno considere la reformulación de ese sistema de control interno para que sea de reorientado a la calidad y a las medidas preventivas con la colaboración del control externo. El Plan de Acción incluye una actividad mediante la cual la CGR establecería un sistema de clasificación de hallazgos junto con un sistema interrelacionado de indicadores de desempeño en materia de acciones preventivas semejante al que dispone la Secretaría de la Función Pública de México y que se ilustra en el Anexo 2. Una vez implantado en las agencias de Gobierno en Colombia, un sistema de esa naturaleza sería alimentado por las unidades de control interno, así elevando el valor agregado de su función, y sería supervisado por CINCO y la CGR.

²² Basado en la opinión del Dr. Carlos Gustavo Arrieta en su trabajo: “Organismos de control y su papel en la contratación de las entidades”

49. Con satisfacción, los Bancos observaron el diálogo entre la CGR y consultores del Banco Mundial que exploraron formas de mejorar el control de los procesos de contratación. El Anexo 9 incluye el informe presentado por el Instituto de Anticorrupción de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora El Rosario. En breve, las recomendaciones a la Contraloría General de la República en relación con su proceso de control a los procedimientos de compras públicas son las siguientes: (a) se recomienda adaptar en el Plan General de Auditoría y específicamente en la Guía Gubernamental con Enfoque Integral – Audite, las prácticas identificadas en el Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual; (b) se recomienda diseñar un modelo dinámico estándar o metodología guía de control fiscal, a las compras públicas, que permita a cualquier funcionario Auditor poder evaluar mediante parámetros claros y objetivos, los procedimientos de compras y adquisiciones de acuerdo al tipo de contrato celebrado; y (c) teniendo en cuenta otros proyectos desarrollados por la Contraloría que inciden de manera directa sobre los procedimientos de compras públicas, se recomienda integrar a la metodología los siguientes aspectos específicos: (i) consolidación del SINOR: (ii) como en todo proceso de cambio y mejoramiento, deberá iniciarse un proyecto de capacitación a empleados en función del manejo y aplicación del modelo de auditoría propuesto en los procesos de compras y adquisiciones; y (iii) se recomienda hacer una visita de reconocimiento al Sistema de Control de Hallazgos y Seguimiento de las Recomendaciones de Auditoría que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública de México, como referente en el caso de implantar un sistema similar.

Anuncios y publicidad

La materia de la publicidad es una de las mejoras visibles introducidas al sistema nacional.

50. En relación con la apertura de licitaciones o concursos públicos²³, la Ley 80/93 prevé un sistema de información a través de avisos en diarios comerciales de amplia circulación. El Decreto 2170 marca un sustancial paso en la dirección de informar sobre la contratación pública. El Portal, aunque aún precisa mejorar mucho, también es un paso adelante respecto a las apreciaciones sobre la información que se hicieron en el CPAR de 2001. Adicionalmente, el examen de las páginas Web de varias entidades públicas permite observar que esta tecnología se utiliza en materia contractual. El Diario Único de Contratación Estatal creado por la Ley 190/95 es un compendio de información sobre la actividad contractual del estado. De forma independiente existen unos sistemas privados de información sobre licitaciones y concursos públicos, por ejemplo una publicación periódica denominada ‘Licitaciones al Día’, que recopila y vende a empresas interesadas en la contratación estatal información relacionada con oportunidades de negocio. Con base en lo anterior, Colombia cuenta con un buen sistema de información sobre la actividad contractual de la administración pública, el que puede ser utilizado con fines comerciales. No obstante lo anterior, el avance de la tecnología de las comunicaciones es posible introducir mejoras al mismo. Aunque el Diario

²³ Basado en la opinión del Dr. Javier Cortazar en su trabajo: “La información, la publicidad y los contratos estatales”

Único de Contratación Pública en la actualidad no se publica en Internet existe el plan de hacerlo, según la Imprenta Nacional.

Audiencias públicas de revisión de la evaluación (vistas)

Es un mecanismo para asegurar la idoneidad de los informes de adjudicación porque el fallo de adjudicación en Colombia es irrevocable.

51. En relación con el sistema establecido en el numeral 8 del Artículo 30 de la Ley 80/93 conocido como Audiencia Pública de Revisión de la Evaluación y que en este informe se trata el término “Vista”, hasta la presente actualización del CPAR, el Banco Mundial (y recientemente, con la publicación de nuevas normas de contratación del BID, que también obligan al mantenimiento de la confidencialidad de la evaluación hasta la notificación de la adjudicación) este sistema, aunque se reconoce que tanto las entidades públicas como los licitantes consideran que es útil, constituye una interferencia para al actividad de la administración pública que viola la confidencialidad del proceso, permite abusos, es ‘fuente de quejas triviales que retrasan y que, en ocasiones, hacen incluso anular el proceso’, y permite la manipulación del proceso de evaluación, junto con la colisión.
52. Un nuevo examen del asunto reconoce que la Vista fue introducida con la promulgación de la Ley 80/93 para generar mecanismos que dan garantías y transparencia al proceso. Algunos datos sobre el efecto de la Vista²⁴ se reflejan a continuación: (a) el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS - reporta que en los últimos dos años ha llevado a cabo una cantidad aproximada de 1,100 procesos y en el 98% de las oportunidades se han presentado objeciones a la evaluación. En una buena parte de los casos el INVÍAS modificó los informes de evaluación, no necesariamente la adjudicación, con base en las observaciones presentadas; (b) en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante los últimos dos años de 27 procesos de licitación o concurso, en 9 se presentaron modificaciones al informe de evaluación, lo que equivale al 30%; (c) en el Ministerio de Agricultura se presentaron modificaciones a la evaluación realizada en 4 procesos; (d) otros sondeos de opinión reconocen que cuando se ha hecho uso del derecho de contradicción en las Vistas, se logra, en diferente medida, que los informes de evaluación se modifiquen. Un proyecto piloto de observación y medición del impacto en las operaciones con financiamiento del Banco deberá proporcionar datos más sólidos sobre el impacto de las audiencias.
53. El alto nivel de modificaciones a los informes de evaluación indica que, en términos generales, la calidad de los mismos no es consistente. En cuanto a la crítica sobre la violación de la confidencialidad del proceso, hay que reconocer que el sistema jurídico nacional es

²⁴ Las cifras son tomadas del informe preparado por Las cifras son tomadas de la página 30 del informe de la Misión de Contratación en el tema: “La información, la Publicidad y los Contratos Especiales” preparado por el Dr. Javier Cortázar, Bogotá, marzo de 2002

enemigo de la confidencialidad. El grado de reserva general otorgado a la actuación de las entidades públicas es mínimo, por causa de la corrupción que engendra la confidencialidad.

54. Antes de la Ley 80/93, la confidencialidad de las evaluaciones era sistemáticamente violada y esto era una continua fuente de corrupción. En cuánto a que se convierte en una fuente de quejas triviales que retrasan, e incluso pueden anular el proceso, pareciera que el retraso no es suficientemente grave como para desestimar el sistema por cuánto los cronogramas de las licitaciones son estrictos y por tal motivo las entidades contratistas no pueden dilatar excesivamente la adjudicación, aunque se presenten observaciones a los informes de evaluación.
55. En cuánto a la posibilidad que por causa de quejas triviales se anulen algunos de los procesos, pareciera que el sistema de Vista desestimula que esto suceda debido a que la participación de los particulares es un obstáculo de consideración. Hay que reconocer que debido a la amplitud del derecho de acceso puede haber lugar a que hayan quejas triviales pero no pareciera que tales eventos sean de peso como para prescindir de la vista y el consiguiente beneficio que éste sistema ha significado en los procesos de selección. El vasto sistema jurídico Colombiano está en capacidad de ofrecer soluciones menos costosas. Es ejemplar el caso de una licitación del IDU, en el que uno de los participantes objetó el informe de evaluación con base en aseveraciones que no eran ciertas respecto de algunos aspectos de una de las propuestas. Esta queja trivial no causó la anulación o el retraso de la adjudicación, pero el participante agraviado con los cargos sin fundamento instauró una queja ante la Superintendencia de Industria y Comercio por competencia desleal. La situación descrita se generó por el uso irresponsable que uno de los proponentes hizo del derecho de acceso, lo que en el fondo no pareciera ser atribuible al sistema de Vista. El abuso del derecho no es culpa del derecho mismo, sino de quien lo usa de forma indebida. Así como la solución para el problema del abuso del derecho no es terminar con el derecho cuyo uso fue indebido, la solución en este caso no debe ser la de terminar con la Vista. La solución es utilizar los medios que ofrece el sistema jurídico para contrarrestar los efectos perjudiciales generados por el abuso. En consecuencia, esta actualización del CPAR plantea el reconocimiento del Banco, por la vía de la excepción de que la vista sea utilizada en las contrataciones nacionales con financiamiento del Banco.
56. Entre las ventajas atribuidas en Colombia al procedimiento de audiencias se mencionan las siguientes: (a) constituye un desarrollo de los principios de igualdad y publicidad, rectores de la función administrativa en los términos del artículo 209 de la Constitución Política; (b) comporta un mecanismo de control de la ciudadanía a las actuaciones de las entidades públicas, en procura de que sus decisiones se ajusten a la legalidad y al interés público asociado a la contratación; (c) estimula la confianza del público frente a las decisiones de la administración; (d) permite la identificación de errores en que haya incurrido la administración en el proceso de evaluación y valoración de las propuestas; (e) desarrolla el principio del debido proceso administrativo, por cuanto le permite al particular conocer las razones que inspiran la decisión de la administración y ejercer su derecho a la contradicción frente a tales actuaciones; y (f) considerando el carácter irrevocable de la adjudicación,

permite que el proceso para la toma de la decisión sea razonado, estudiado y examinado detalladamente por parte del funcionario responsable.

57. Las observaciones, como expresión del proponente frente a la evaluación, no necesariamente implican un reproche a su contenido; en ocasiones, claramente se constituye en una oportunidad para defender el sentido de la actuación pública, aportando nuevos elementos de análisis, profundizando en las razones esgrimidas por la entidad estatal, e incluso soportando mediante elementos probatorios adicionales, las conclusiones de la entidad contratante.
58. La base legal de las audiencias no parece ser particularmente fuerte. Se cita el numeral 2° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 donde se prevé que “en los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, los conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones”. No se precisa ni cómo ni dónde. El numeral 3 ibídem establece que “Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política²⁵”. El numeral 4 del artículo citado dispone que “Las autoridades expedirán a costa de aquellas personas que demuestren interés legítimo, copias de las actuaciones y propuestas recibidas, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios”. Ninguna de las dos últimas citas establece el acceso al informe de evaluación antes de su formalización. Por su parte, el numeral 8° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 establece que “Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes”. Renglón seguido limita esta potestad y preserva el principio de igualdad al consagrar que “en ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas”. El artículo 2° del decreto 287 de 1996 dispone que “Las observaciones formuladas por los oferentes a los estudios técnicos, económicos y jurídicos elaborados por la entidad para la evaluación de las propuestas deberán ser resueltas por el jefe de la entidad estatal en el acto de adjudicación”.
59. El uso de las audiencias presenta otras desventajas: (a) la indefinición legal y jurisprudencial sobre el alcance de la prohibición relativa a la adición, complementación o modificación de las ofertas, determina que sea el funcionario público responsable del proceso de contratación el que, en ocasiones de manera arbitraria, defina de manera diferente, en qué casos se puede habilitar la presentación de una información o documentación adicional, o cuando ello resulta improcedente. Naturalmente esta libertad para el funcionario público, en ocasiones genera profunda inseguridad para los proponentes, insatisfacción frente a la decisión adoptada, o en el peor de los casos, graves trasgresiones al principio de igualdad; (b) ante la deficiencia en las respuestas ofrecidas por la entidad contratante respecto a las observaciones

²⁵ Como se anotó atrás, presupuesto indispensable para la audiencia pública es que los proponentes conozcan previamente el sentido del informe de evaluación

formuladas, se motiva la acción judicial por parte de los proponentes y se genera un manto de duda sobre el resultado del proceso; (c) se aprovecha el período de observaciones para enrarecer el proceso de contratación, con abundantes denuncias, anónimos e imputaciones, que ponen en grave riesgo el proceso contractual, estimulan la discusión jurídica, desvían la preocupación por la consecución de la mejor oferta y someten a los funcionarios responsables a gran cantidad de presiones, en muchas ocasiones de manera infundada; (d) como quiera que las respuestas a las observaciones tienen lugar en la audiencia de adjudicación, los oferentes podrían utilizar esta oportunidad para revivir el plazo otorgado por la Ley para formular dichas observaciones; y (e) en procesos con gran cantidad de propuestas, o con ofrecimientos voluminosos y muy especializados, el plazo para la revisión de las propuestas y presentación de observaciones puede resultar insuficiente, con la consecuente insatisfacción para los proponentes.

60. El Anexo 9 incluye un análisis detallado de la audiencia pública en Colombia, que justificaría la utilización del mecanismo en la contratación pública de bienes, obras y servicios generales, con financiamiento de los Bancos, en los métodos por debajo del umbral de licitación pública internacional por un plazo de dos años, como piloto, con el objeto de explorar en términos objetivos el impacto del mecanismo.
61. No obstante, en opinión de los Bancos, las vistas se justificarían en Colombia únicamente por el hecho de que el acto de adjudicación no es apelable o revisable en sede administrativa, lo cual podría verse como contrario a los principios fundamentales del derecho administrativo. Si existiese la posibilidad de revisar dicho Acto, no se justificarían las vistas, de manera que la solución a la audiencia pública podría estar en la eliminación de la irrevocabilidad del fallo de adjudicación.

Equilibrio económico

Colombia es uno de los pocos Estados que garantiza la rentabilidad y la utilidad de sus contratistas.

62. En relación con el sistema legal de equilibrio económico²⁶ de los contratos del Estado, al garantizar en cualquier evento la utilidad o mínimo la no pérdida para el contratista, incluso en eventos de imprevisión que también afectan al Estado y no son causados por este o por el contratista, se constituye en la práctica en una cláusula exorbitante en favor de las personas

²⁶ Basado en la opinión del Dr. Camilo Ospina en su trabajo: "Equilibrio Económico"

que suscriben contratos con el Estado, puesto que a diferencia de los demás agentes de la economía, al realizar un negocio con la administración el contratista tienen la garantía de no perder. La recomendación es dar a la imprevisión en la contratación administrativa el mismo tratamiento que se le da en el derecho privado²⁷. En el caso de la ruptura del equilibrio económico del contrato causada por actos, o hechos del Estado, o por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, es recomendable continuar dándole el mismo tratamiento que se le da en la actualidad.

63. Los Bancos opinan que es una buena iniciativa remover la garantía de utilidad que ofrece la legislación nacional, sustituyéndola por un mecanismo objetivo compensatorio de sobrecostos, deseablemente a través de fórmulas de ajuste de precios con índices pertinentes a la naturaleza del contrato.

Selección de consultores

En Colombia, el concurso es abierto y la escogencia es eminentemente por precio.

64. En relación con la contratación de consultores, el Banco Mundial completó un estudio en julio de 2004 que contiene los elementos que justifican la recomendación que el Gobierno adopte un mecanismo de lista corta y adjudicación basada primordialmente en la calidad de la propuesta presentada. En el proyecto de reforma de la Ley 80, el gobierno, en consulta con la Cámara Colombiana de la Infraestructura, incluyeron las modificaciones necesarias para adoptar un mecanismo de contratación de firmas consultoras basado en selección en lista corta y escogencia basada eminentemente en precio. El Anexo 6 incluye las conclusiones y recomendaciones del informe presentado por los consultores²⁸. El equipo de actualización del CPAR comparte ampliamente las recomendaciones y conclusiones presentadas en ese informe, excepto por el señalamiento de que en el seno de la CCI hay un conflicto de interés por representar conjuntamente a las firmas consultoras y a los contratistas.

Sistema integral de contratación electrónica

(Véase el completo análisis y recomendaciones sobre compras electrónicas en el Anexo 4)

65. La actualización del CPAR dedica un análisis completo y detallado del estado y la evolución de las compras electrónicas y sistemas electrónicos gubernamentales examinados bajo a la luz de normas acordadas por los Bancos de desarrollo. Se presenta seguidamente un resumen

²⁷ La teoría de la imprevisión en el derecho privado permite restablecer el equilibrio entre contratistas, en el caso de presentarse circunstancias que generen el enriquecimiento sin causa de uno de ellos por hechos ocurridos con posterioridad a la celebración del contrato, que eran imprevisibles en dicho momento y que no son imputables a quien ve decrecer su patrimonio, con las condiciones que más adelante se precisarán, pero de ninguna forma garantiza la utilidad de los contratantes, como tampoco la garantizaban las anteriores disposiciones relacionadas con la contratación estatal

²⁸ El informe se reproduce casi en su totalidad excepto unas pocas partes que, como explica una nota del editor en el Anexo 6, no son compartidas por el equipo de preparación de la actualización del CPAR, en consulta con las autoridades superiores de políticas del Banco y se optó por eliminar esas referencias

de los principales hallazgos de la evaluación, que luego son examinados con detalle en la Sección 4 del Anexo 4. Los niveles de avance en cada componente establecidos por los participantes en la auto-evaluación se sintetizan en la Tabla No. 1.

TABLA No. 1: NIVELES OBSERVADOS DE PREPARACIÓN PARA LAS ADQUISICIONES DEL GOBIERNO CON APOYO ELECTRÓNICO

No.	Componente	Nivel de Preparación
1	Liderazgo del Gobierno	3 +
2	Políticas	2 +
3	Planificación estratégica y operacional	1 +
4	Legislación y Regulación	2 +
5	Desarrollo de los Recursos Humanos	2
6	Integración del Sector Privado	1 +
7	Estándares	2
8	Infraestructura y Servicios de Internet	3
9	Sistemas en Operación	2 +

Fuente: Auto-evaluación conjunta realizada en febrero 2005.

Los niveles de preparación se calificaron en una escala de 1 a 4, cuyo significado se define en el Anexo 4

66. Para cada uno de los componentes presentados en la Tabla No.1, el Anexo 4 incluye: (a) los hallazgos del equipo técnico que actualiza el CPAR; (b) los riesgos identificados; (c) las recomendaciones para disminuir los riesgos; y (d) conclusiones. El Gobierno de Colombia se encuentra en la fase inicial de adopción de un sistema de compras electrónicas del Gobierno (e-GP). Cuenta con instancias institucionales intersectoriales que definen políticas, agencias gubernamentales que impulsan acciones de gobierno electrónico y en particular, de adquisiciones públicas electrónicas, un Portal Único de Contrataciones y un Portal del Sistema de Información de la Contratación Estatal en los cuales se publica en Internet información sobre precios, convocatorias y adjudicaciones. Asimismo, las distintas entidades publican en sus respectivos sitios de Internet información sobre compras. Se ha iniciado un proceso tendiente a la centralización de la información mediante el diseño y puesta en marcha de un formulario único de captura de información.
67. Esta primera instancia de difusión por Internet de información relativa a compras públicas constituye un importante avance para generar mayor confianza y ampliar la participación de oferentes. Simultáneamente, se han abordado distintas acciones orientadas a implementar e-GP, entre las cuales se destacan: (a) Aprobación del Documento CONPES (Consejo de Política Económica y Social) 3249, en el cual se definen las políticas de contratación públicas para un Estado Gerencial, basadas en cuatro ejes: la reforma normativa, las reformas institucionales, la implementación de un sistema de compras electrónicas y la capacitación; y (b) Conformación del Comité Intersectorial de Contratación Pública, instancia interjurisdiccional de carácter consultivo.
68. Entre las actividades que aún se encuentran pendientes de aprobación pueden mencionarse las siguientes: (a) Elaboración de un plan estratégico de e-GP; (b) Definición y asignación de competencias claras y distintas a las diferentes entidades que cumplen los roles que tradicionalmente son desplegados por los organismos rectores en compras públicas

(regulación, difusión, administración de sistemas de información, interpretación, capacitación); (c) Aprobación del nuevo régimen legal de compras públicas que reforma la Ley 80 de 1993; (d) Elaboración de planes estratégicos de adquisiciones; (e) Profesionalización de los recursos humanos en materia de adquisiciones, capacitación y entrenamiento; (f) Estandarización y obligatoriedad de uso de documentos de contrataciones y de documentos a ser publicados en Internet; (g) Simplificación de procedimientos de compras y adopción de nuevas figuras de contratación; (h) Fortalecimiento del Portal Único de Contrataciones, tendiente a su unificación con el SICE (Sistema de Información de la Contratación Estatal); (i) Eliminación de barreras a la participación de oferentes (definición sobre los distintos registros de proveedores existentes, reducción de los altos costos de inscripción en los registros de proveedores y en el SICE); (j) Definición respecto del sistema de catalogación a emplearse; (k) Diseño e implementación de un sistema de compra electrónica sencillo y accesible por Internet; (l) Diseño e implementación de un sistema de administración electrónica de contratos; (m) Definición de estándares de conservación de archivos digitales; (n) Monitoreo y control en línea de las adquisiciones.

69. La herramienta de medición sobre el grado de avance para las adquisiciones electrónicas creada por los Bancos Multilaterales de Desarrollo muestra que la República de Colombia ha iniciado el proceso favorablemente. Los aspectos más destacados son:

Liderazgo

70. El Gobierno de Colombia impulsa la dirección del proceso de implementación de e-GP desde el más alto nivel político, en el marco de una decisiva lucha contra la corrupción en la contratación estatal. A tal fin, expidió la Directiva 12/2002, el decreto 2170 de 2002 y ha definido las políticas de contratación pública para un Estado Gerencial. Estas políticas, aprobadas por el Documento 3249 del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, se basan en cuatro ejes centrales: (a) la expedición de un nuevo marco normativo; (b) un nuevo marco institucional; (c) el desarrollo de un sistema integral de contratación electrónica – SICE; y (d) capacitación.
71. En tal sentido, se remitió al Congreso y se encuentra actualmente en tratamiento parlamentario, el proyecto de ley 035 de 2004 por el cual se modifican algunos artículos de la Ley 80 de 1993 que establece el régimen de compras públicas de Colombia. Asimismo, se constituyó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, mediante el decreto 3620 del 30 de noviembre de 2004. Esta Comisión está integrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y un representante del Presidente de la República, como miembros plenos. Un representante de la Vicepresidencia de la República y el Director de la Agenda de Conectividad son miembros permanentes con voz pero sin voto.
72. Esta Comisión Intersectorial es de carácter consultivo. Tiene a su cargo el diseño de propuestas, instrumentos estandarizados y metodologías de normalización de procesos y procedimientos de contratación de las entidades. Es responsable de elaborar y coordinar proyectos de ley sobre compras públicas. Además, debe definir los aspectos funcionales que

debe considerar la Agenda de Conectividad para la operación del Sistema Integral de Contratación Electrónica. Por su parte, el Documento Conpes 3249, asigna a la Agenda de Conectividad la ejecución de los aspectos técnicos relativos al Sistema Integral de Contratación Electrónica. En igual sentido, la Contraloría General de la República mantiene su competencia en cuanto al Sistema de Información de la Contratación Estatal, vigente en este momento. La consolidación de ese liderazgo requiere difundir a la comunidad la visión del Gobierno y los avances logrados en materia de e-GP, particularmente en la información que actualmente está disponible por Internet sobre oportunidades de negocios. Es importante hacer conocer a los potenciales proveedores la información contenida actualmente en el PUC y en el SICE.

73. Como elemento impulsor del desarrollo de las economías regionales, el e-GP requiere de un plan estratégico para lograr sus objetivos. La adopción de instancias interjurisdiccionales e intersectoriales es un importante avance que facilita la concertación de políticas relativas a mejorar la calidad de la gestión de compras estatales.

Políticas

74. El Gobierno se ha trazado objetivos de transparencia y eficiencia en las adquisiciones y, en menor medida de estímulo a la competencia y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. El gobierno ha sido exitoso en definir y sostener en el tiempo una política pública referida a las compras estatales. Dichas políticas se encuentran aprobadas en el Documento CONPES 3249, el cual plantea una aproximación gradual al e-GP dado que advierte la necesidad de contar con modificaciones legales para una amplia adopción de herramientas transaccionales electrónicas. El Documento Conpes 3249 define una estrategia de implementación gradual a fin de lograr importantes avances, a partir del fortalecimiento del Portal Único de Contrataciones, en dos fases: (a) Fase Inicial: contempla la publicación del plan anual de contrataciones, publicación de proyectos de pliegos (interesante y novedosa iniciativa que facilita identificar y corregir pliegos dirigidos), publicación de convocatorias, recepción de ofertas y propuestas, publicación de resultados, acceso en línea a documentos en procesos de selección, utilización de herramientas para la gerencia integral de contratos en línea, simplificación y estandarización de procedimientos, formato unificado de información sobre contratación (formulario único de captura de información), homogeneización del nivel de actualización de la información publicada en cada una de las entidades y en el Portal Único de Contratación; y (b) Fase Final: el documento Conpes 3249 señala que para esta etapa se requiere como supuesto previo la realización de reformas legales que articulen los procedimientos administrativos con los procedimientos de compras electrónicas. Una vez aprobada esta norma, prevé que se desarrollen en esta fase las siguientes acciones: simplificación y estandarización de los documentos bases de las convocatorias, simplificación de los requerimientos y formatos exigidos a los proponentes, implantación de mecanismos electrónicos de evaluación, selección y adjudicación, agregación de demanda (compras consolidadas entre distintas reparticiones públicas).

75. Los objetivos de desarrollo regional aún son débiles, pero se complementan con los respectivos de otras áreas de gobierno como telecomunicaciones. No se han definido metas de impacto, ni existen indicadores y mecanismos para el monitoreo de las políticas.

Planeación

76. La auto-evaluación puso de manifiesto debilidades en la planificación estratégica y también en la planificación operacional de e-GP. El Gobierno cuenta con un plan estratégico pero este debe continuar desarrollándose para incluir una visión integral, metas cuantitativas, plazos y responsabilidades, incluyendo los diferentes componentes que la implementación de e-GP requiere. La autonomía de las entidades en cuanto a los procedimientos, documentos e información a suministrar en materia de compras públicas es una característica que no facilita la implementación efectiva de e-GP. La iniciativa del Portal Único de Contratación es un primer paso que merece ser potenciado, exigiendo a las entidades la remisión de la información y definiendo al PUC como único punto de acceso a la información de las compras públicas de Colombia.
77. Si bien no se ha avanzado en el diseño de una planificación estratégica de implementación de e-GP, y el proyecto de ley que reforma el régimen jurídico de contratación pública aún se encuentra bajo trámite parlamentario, el Gobierno, a través de la Agenda de Conectividad, ha elaborado un anteproyecto para la puesta en marcha de un Sistema Integral de Contratación Electrónica. Este anteproyecto, que ha sido circularizado al mercado, contempla numerosos componentes, entre los cuales se destaca el de subasta inversa. Este anteproyecto pareciera no seguir el enfoque de implementación en etapas contenido en el Documento Conpes 3249.
78. Una adecuada implementación de e-GP se basa en varios componentes que deben ser abordados en forma simultánea, tal como bien lo define el Documento CONPES 3249. Estos son: (a) Conectividad (enlaces y penetración de Internet en la comunidad); (b) Hardware; (c) Software; (d) Regulación específica; (e) Procesos y procedimientos rediseñados; (f) Documentación estándar; (g) Capacitación y entrenamiento; y (h) Organización institucional centralizada
79. El anteproyecto elaborado por la Agenda de Conectividad aporta un enfoque orientado al desarrollo del software para el Sistema Integral de Contratación Electrónica. Para coronar exitosamente este proceso, y lograr resultados antes de fin de año, sería conveniente complementar dicho anteproyecto con un plan estratégico, con una propuesta de norma específica para compras públicas electrónicas (a nivel decreto) y con la definición del proceso de compra electrónica transaccional basado en algo conocido por los usuarios, que podría definirse como una licitación pública simplificada. A partir de estos elementos, si se desea obtener logros antes del fin de año, sería conveniente segmentar el diseño, contratación y ejecución del sistema, tal como instruye el Documento Conpes 3249, ya que en tecnología los avances son muy vertiginosos, y rápidamente los diseños pueden tornarse obsoletos. Sería conveniente que en la primera etapa se contemple el fortalecimiento del PUC, y el diseño de un módulo transaccional de licitación pública simplificada.

Legislación y regulación

80. La Ley 80 de 1993 establece el Estatuto General de la Administración Pública de Colombia, reglamentado por el decreto 2170 de 2002. Por su parte, la Ley 527 de 1999 establece el marco legal del comercio electrónico.

Recursos humanos

81. Las entidades que participan de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública cuentan con personal altamente comprometido que comienza a desarrollarse en e-GP. La evaluación mostró que en las entidades públicas la especialización y la profesionalización en el área de adquisiciones son bajas. La Contraloría ofrece capacitación a funcionarios con énfasis en aspectos legales e instrucciones sobre procedimientos básicos. También tiene servicios de capacitación análogos para proveedores y cobra por ellos. El Documento CONPES 3249 contempla a la capacitación de los recursos humanos como uno de los ejes centrales para el desarrollo de un sistema de compras públicas eficiente. A tal fin, sería conveniente incrementar el intercambio con experiencias internacionales en e-GP y con elementos técnicos que responden a buenas prácticas en la materia (jurídicos, procedimentales, informáticos, de comunicaciones y de *management*).

Integración del sector privado

82. Los resultados de la auto-evaluación señalan una integración del sector privado en fase inicial, fundamentalmente a través de las Cámaras de Comercio. No existe una campaña de difusión de las oportunidades de negocio para el sector privado que representan las compras estatales, ni respecto del potencial desarrollo del *e-commerce* y la inserción de las empresas locales derivada de la creación de un mercado electrónico de compras públicas. Existen varios registros de proveedores, uno en el SICE, y otros en las distintas Cámaras de Comercio locales. Esta multiplicidad de registros, más el alto costo de inscripción en ellos, es un factor que desalienta la participación de potenciales oferentes.

Estándares y autenticación

83. La evaluación muestra un escaso desarrollo de los subcomponentes relativos a estándares. Existen tres propuestas de catálogos diferentes. No se han desarrollado documentos estándar de contratación. Se encuentra en estado avanzado de desarrollo un Formulario Único de Captura de Datos con el objetivo de alimentar el PUC. De acuerdo con el régimen legal vigente, cada una de las entidades define documentos de contratación y formatos de publicación en la Web de la información. El fortalecimiento del PUC con un criterio uniforme para todos los organismos involucrados permitirá avanzar en las definiciones de estándares, función asignada a la Comisión Intersectorial de la Contratación Pública.
84. Respecto de los estándares de autenticación, el Gobierno se apoya en el concepto de firmas digitales como un prerequisite para la adopción del e-GP. Esta opción no considera la alternativa de utilizar firmas electrónicas; reconocidas también por la Ley de Comercio

Electrónico de Colombia 527 y que es una opción que prevalece a nivel internacional. Los mecanismos de autenticación a ser utilizados no han sido evaluados en su totalidad, sería conveniente disponer de un análisis en profundidad que considere las distintas opciones, costo-beneficio de cada una, experiencias, buenas prácticas y estándares de autenticación internacionales. Este elemento es central pues podría constituirse en clave de éxito o fracaso de la implementación de e-GP en Colombia, tal como ocurrió en otros países de la región.

Infraestructura y servicios de Internet

85. El Gobierno de Colombia ha dado un impulso decisivo a la penetración de Internet en la comunidad y la provisión de servicios, mediante la creación de la Agenda de Conectividad. El Gobierno colombiano ha invertido en tecnologías de la información recursos superiores a 1.5 billones de pesos, con el fin de construir la base de un modelo de gestión pública basado en Internet. Asimismo, se ha creado una Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (COINFO), instancia que articula los esfuerzos e iniciativas de las distintas áreas del Estado. Se ha definido una estrategia de acceso a la infraestructura que se ejecuta a través del Programa de Telecomunicaciones Sociales - Compartel, el cual lleva centros comunitarios y telefonía rural a las zonas más alejadas del país. Desarrolla además el Programa Internet Social – Telecentros comunitarios, el Programa de Conectividad de Banda Ancha para Instituciones Públicas, y Telefonía Rural Comunitaria.
86. Esto implica un incremento de la conectividad de las entidades públicas compradoras y de los proveedores. El grado de conectividad es razonable, favorecido por la expansión de telefonía e Internet en las ciudades y el decisivo apoyo del gobierno en áreas rurales mediante el Programa Compartel. Algunas entidades locales y pequeñas y medianas empresas carecen aún de conexión a Internet pero tienen acceso a los centros comunitarios. Esto implica que, existiendo una política del gobierno tendiente a masificar el acceso a Internet y dotar a los organismos del estado de conectividad, en un grado de ejecución avanzado, se considera que existen condiciones de conectividad suficientes para iniciar el proceso de implementación de e-GP. La posibilidad de acceder al mercado electrónico de compras del gobierno estimulará por sí misma el acceso a Internet de los pequeños y medianos productores, con un efecto multiplicador positivo.

Sistemas en operación

87. El Gobierno de Colombia dispone de múltiples puntos de acceso a la información sobre contrataciones públicas. No existe un sitio de Internet del Gobierno de Colombia²⁹ que centralice toda la información relativa a compras, como por ejemplo, políticas, documentos CONPES, normativa, planes de compra, convocatorias, órdenes de compras, etc. Esta información se encuentra distribuida en distintas páginas Web pertenecientes a diferentes organismos, con un alto nivel de duplicación. Esta dispersión no facilita el acceso de la comunidad y de potenciales oferentes a la información. En este sentido, la experiencia

²⁹ El Gobierno considera que su Portal Único de Contratación centraliza la información contractual de de las entidades y que el mismo se ha venido fortaleciendo y ampliando desde el punto de vista tecnológico

internacional muestra que los países han centralizado en un único punto de acceso oficial dedicado a las compras públicas del gobierno, en el cual puede consultarse información general y específica, actual e histórica, de las compras gubernamentales.

88. Cada entidad del gobierno nacional, los departamentos y los municipios, publican información en su sitio Web. El Portal Único de Contratación³⁰, dependiente de la Dirección de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, centraliza la información sobre compras de las organizaciones estatales mencionadas. Este Portal Único de Contratación cuenta actualmente con 106 organismos estatales que remiten información, de un total de 496 entidades públicas autorizadas a publicar. El PUC realiza un link con la página Web del organismo, y a su vez publica en el site del PUC información sobre los procesos de compra en trámite. Al no ser obligatorio para las entidades gubernamentales la inscripción en el PUC, esta herramienta no se aprovecha en todo su potencial.³¹
89. Otro sistema actualmente operativo es el SICE – Sistema de Información de la Contratación Estatal³², administrado por la Contraloría General de la República. El SICE es un sistema de información, ordenación y control, que integra todas las cifras de los procesos de contratación estatal incluyendo el registro de precios a los cuales los proveedores ofrecen bienes y servicios al Estado. También permite vigilar por parte de la Contraloría General y de los particulares o entidades públicas el manejo de los recursos públicos.³³ Este sistema cuenta con un registro de proveedores con inscripción paga, resultando oneroso y desalentador para los potenciales oferentes.
90. Por su parte, la Agenda de Conectividad elaboró un anteproyecto para implementar un Sistema Integral de Contratación Electrónica, contemplado en el Documento CONPES 3249. Este anteproyecto se ha circularizado al mercado. Esta propuesta difiere del esquema de implementación gradual contemplado por el CONPES, ya que aborda una serie de módulos a desarrollarse en forma simultánea. La ausencia de un plan estratégico de e-GP, así como la

³⁰ <http://www.contratos.gov.co>

³¹ La organización Transparencia por Colombia realizó una encuesta sobre los portales de compras del gobierno – PUC y SICE. Los encuestados manifestaron que “el Portal es considerado un sistema ameno, claro y de fácil acceso, que contribuye a la transparencia en la contratación, y se constituye en un gran logro en la articulación de los sistemas de información administrativa y financiera a nivel nacional. Sin embargo, Transparencia por Colombia, al igual que algunos encuestados, identificaron como un obstáculo del sistema de contratación, más que del portal en sí, la falta de una entidad líder en la contratación estatal y la falta de planeación en las entidades”. Ver http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/scripts/informacion2.php?cat_id=88

³² <http://www.sice-cgr.gov.co/>

³³ Los resultados de la encuesta realizada por Transparencia por Colombia sobre el SICE da por resultado que “Existen inconformidades en cuanto a la agilidad del sistema, la facilidad de acceso, el cubrimiento de entidades nacionales únicamente y la abstención de proveedores a contratar con las entidades estatales por el alto monto de inscripción en el sistema. Por esta razón, Transparencia por Colombia recomienda a los administradores del SICE: Adelantar medidas que contribuyan a que el sistema sea más ágil y sencillo, reformular la estrategia de capacitación, para que represente un incentivo a la participación de usuarios del sistema y fortalecer esfuerzos para coordinar la entrada de las entidades faltantes al mismo

carencia de una norma específica que defina el procedimiento transaccional de contratación electrónica, son factores que impiden una clara definición de las especificaciones técnicas del sistema a contratar.

91. En efecto, el anteproyecto contempla tres ámbitos de acción que deberían ser satisfechos por el sistema: (a) **Ámbito Informativo**. En este módulo son contemplados los siguientes subcomponentes: (i) Portal Único de Contrataciones; (ii) Registro de Entidades, (iii) Registro de Proveedores, (iv) Catálogo de Bienes y Servicios; (v) Buscador Inteligente y (vi) Atención de Consultas; (b) **Ámbito Operativo**. Este módulo contempla dos subcomponentes: (i) Licitaciones Públicas; e (ii) Contrataciones Directas; (c) **Ámbito Transaccional**. Este módulo contempla los siguientes subcomponentes: (i) Compras por medios electrónicos; (ii) Certificadora y Firma digital; (iii) Recepción de ofertas vía Web; (iv) Pagos electrónicos; (v) Compras por catálogo; (vi) Compras por agregación; (vi) Contratos marco.
92. Como se advierte, el primer componente (**Ámbito Informativo**) es la base necesaria para iniciar el proceso de implementación de e-GP y contemplar el fortalecimiento del actual PUC. Sin embargo, se presentan algunas cuestiones que requerirían una definición previa a la contratación y diseño del sistema. Entre los aspectos que merecen citarse, están los referidos a la definición del sistema de información o registro sobre proveedores, el catálogo de bienes y servicios y el procedimiento de compra electrónica a ser implementado en la primera fase.
93. Con relación a los registros de proveedores, el plan estratégico de implementación de e-GP debiera profundizar sobre la conveniencia de mantener un sistema de registro de proveedores o si, por el contrario, simplemente se utilice un sistema de información sobre proponentes. Esta última alternativa permitiría una mayor concurrencia, ampliar la competencia y al mismo tiempo, no impide el adecuado control sobre las características y antecedentes de los proveedores. La diferencia radica en el momento en el cual el oferente debe inscribirse en el sistema, siendo lo ideal que pueda presentar ofertas sin estar inscripto y formalizar esa inscripción antes de la adjudicación.
94. Otro elemento a ser considerado, en el caso que se evalúe como positiva la alternativa de mantener el sistema registral, es la existencia de múltiples registros de proveedores, tal como está planteado actualmente, cuando conviven los registros de las Cámaras de Comercio locales (previsto en la Ley 80 de 1993), el registro de proveedores de la Contraloría de la República (SICE) y el futuro registro de proveedores del Sistema Integral de Contratación Electrónica (previsto en el anteproyecto presentado por la Agenda de Conectividad)³⁴. Además, cabe señalar que el proyecto de ley modificatorio en forma parcial de la Ley 80 de 1993, contempla que los registros de proveedores podrán precalificar a éstos, eliminando la facultad de los organismos públicos de apartarse de esta calificación. Esto podría convertirse en un serio obstáculo para la participación de oferentes, con la consecuente disminución de la competencia y el incremento de los precios de bienes y servicios, a la par que no sería una adecuada práctica de gestión para los organismos, ya que deberían sujetarse a calificaciones

³⁴ En el proyecto de ley No. 20 para reformar la Ley 80 de 1993, presentado recientemente por el Gobierno al Congreso, se trata el tema de los registros con modificaciones para mejorar su utilidad y eficacia

externas. Un sistema de registro de proveedores complejo puede constituirse como una barrera para la participación del sector privado en el mercado de adquisiciones del gobierno, limitando los beneficios potenciales del e-GP.

95. La coexistencia de varios registros de proveedores, la onerosidad de la inscripción en cada uno de ellos y la disminución de la potestad de los organismos para precalificar oferentes son aspectos que un plan estratégico de implementación de e-GP debiera analizar, facilitando al Gobierno propuestas que, a la luz de la experiencia internacional y de los avances en materia de e-GP, tiendan a cumplir los objetivos definidos en el Documento CONPES 3249.
96. Otro elemento contemplado en el anteproyecto de Sistema Integral de Contratación Electrónica que aún necesita de una definición previa es el vinculado al catálogo de bienes y servicios a ser utilizado. Actualmente existen varios catálogos en uso, pero sería adecuado que este aspecto sea abordado en el plan estratégico de implementación de e-GP a los fines de analizar las distintas alternativas, los enfoques internacionales y la unificación en la adopción de un solo catálogo.
97. El diseño del módulo 2 Ámbito Operativo y del Módulo 3 Ámbito Transaccional, revela que aún no se ha definido un proceso de compra electrónica específico. En efecto, de la lectura del documento, daría la impresión que se solicita que el sistema reproduzca todos los procedimientos que actualmente se llevan a cabo en soporte papel (licitaciones públicas, contrataciones directas). Las mejores prácticas internacionales nos muestran una etapa de transición en la cual conviven ambos soportes, y un incremento gradual del uso del procedimiento electrónico. Los países que han adoptado e-GP han partido de fortalecer los sistemas de información vía Web, y han adoptado un sistema transaccional que implementa un procedimiento diseñado ad hoc. Tal es el enfoque definido por la política aprobada en el Documento Conpes 3249.

Sistema Integral de Contratación Electrónica

98. El Sistema Integral de Contratación Electrónica, actualmente en desarrollo en Colombia, busca articular las iniciativas que se han identificado con el propósito de implementar un sistema integral de contratación que informe adecuadamente sobre todos los aspectos de la contratación de las entidades públicas para volver el proceso más transparente, que permita que la contratación se gestione con el apoyo de la tecnología permitiendo la interacción en línea a través de subastas, el intercambio de documentos electrónicos y la digitalización del procedimiento. El Sistema administrará la información sobre contratación que generan las entidades y será el único medio de divulgación de la misma, evitando duplicidad de trámites y reportes que generan los sistemas existentes. Las políticas de Gobierno que respaldan el Sistema son el Plan Nacional de Desarrollo 2002 –2006 (Ley 812 de 2003), el documento CONPES 3249 de 2003 que define la política de contratación pública para un estado gerencial y el documento CONPES 3072 de 2000 que diseña la Agenda de Conectividad. Así, a través del Documento Conpes 3249 de 2003, se le asignó a la Agenda de Conectividad, como organización responsable de impulsar el uso adecuado y masificación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el país, la tarea de liderar el

diseño, desarrollo y puesta en marcha del Sistema Integral de Contratación. La implementación de un sistema Integral de Contratación Electrónica le permitirá al Estado colombiano: (a) Transparencia: multiplica la divulgación de información acerca de todos los contratos que celebra; (b) Eficiencia: moderniza la manera como el Estado realiza sus compras, esperando ahorros importantes en dinero y en el tiempo que se utiliza en las compras por parte de las entidades; (c) Participación: agiliza la comunicación entre funcionarios públicos y ciudadanos y empresarios; (d) Disminuir del valor de las compras del estado; y (e) Aumentar el número de proveedores del Estado.

99. Dicho Sistema proporcionaría a la gestión contractual de las entidades públicas una herramienta tecnológica que permita llevar a cabo los procesos de selección a través de medios electrónicos, realizar la gestión de los contratos con el apoyo de medios electrónicos y tener la posibilidad de adjudicar contratos en línea. Esto se alcanzaría mediante: (a) Reducción del tiempo que utilizan las entidades públicas en la realización de procedimientos de selección; (b) generación de ahorros por la disminución en el uso de medios tradicionales poco eficientes; (c) reducción del trabajo administrativo para la celebración de contratos; (d) eliminación de la multiplicidad de informes sobre contratación que debían elaborar las entidades que suministrará el sistema; (e) disminución de los costos para los proveedores por la eliminación de los diferentes peajes existentes para contratar con el Estado; (f) reducción de precios por la utilización de formas contractuales novedosas como la agregación de demanda y la compra por catálogo y por el aumento significativo de competidores; (g) reducción de la ocurrencia de prácticas corruptas y el aumento de la confianza de los proveedores y la ciudadanía en la gestión contractual de las entidades.
100. Los Bancos expresan su apoyo a las iniciativas del Gobierno y de la Agenda de Conectividad para impulsar el Sistema Integral de Contratación y consideran muy positivas la decisión tanto de la Agenda como de la Contraloría y CINCO de armonizar, coordinar, unificar sistemas independientes en aras de asegurar un sistema integrado y operante. Los Bancos continuarán ofreciendo colaboración para alcanzar resultados alrededor de esa decisión, incluyendo apoyo a la selección de un catálogo de productos adecuado, un registro de proponentes que sea útil y que no sea restrictivo, y en la integración con otros sistemas financieros y de control fiscal.

Principales recomendaciones

101. El estudio detallado y la aplicación de las metodologías analíticas que ofrecen los Bancos de desarrollo, permite ofrecer al Gobierno las siguientes recomendaciones principales:
- (a) Definir un órgano rector con facultades regulatorias, de administración centralizada de sistemas de información y transaccional de e-GP, imperativo para las entidades, fortaleciendo, o asignar dichas funciones a la Comisión Intersectorial de Contratación Pública.
 - (b) Mejorar el plan estratégico que defina las características del e-GP deseado, los objetivos y metas cuantificables, los elementos a considerar y la implementación gradual de acciones a seguir.

- (c) Fortalecer al Portal Único de Contrataciones, logrando la adhesión y publicación de información de la totalidad de entidades públicas.
- (d) Diseñar un plan de desarrollo de recursos humanos en adquisiciones, con estrategias multidimensionales que incluyan divulgación masiva, divulgación focalizada, formación general, formación especializada y profesionalización, destinadas a distintos grupos objetivo.
- (e) Con base en el plan estratégico, segmentar la contratación y puesta en marcha del sistema integral de contratación electrónica, fortaleciendo la etapa 1 (ámbito informativo) y definiendo un procedimiento ad hoc de compra electrónica tipo licitación pública electrónica simplificada, con plazos especiales, base totalmente digital, mecanismos de autenticación amigables, encriptación de ofertas, y con el respaldo de un procedimiento escrito y de una norma que lo regule específicamente, de nivel decreto.
- (f) Realizar un análisis de mercado antes de adoptar el procedimiento de compra electrónica conocido como subasta inversa o sistema de conformación dinámica de la oferta.
- (g) Analizar las más modernas experiencias internacionales en materia de autenticación ante sistemas de gobierno, con lo cual se advertirá que el uso de la firma digital, antiguamente considerado como el único medio posible, actualmente cuenta con otras alternativas que pueden resultar más amigables y menos onerosas, con una eficacia similar.

La participación de empresas asociadas en uniones temporales

Este tema se incluye en el informe de la CPAR en virtud del interés del Banco Mundial en sus operaciones; en Colombia, el tema no representa conflicto y las formas de asociación son bien conocidas.

102. Durante las actividades preparatorias de la actualización del CPAR, especialistas del BIRF solicitaron profundizar en el tema de la referencia a efecto de establecer la aceptabilidad de las uniones temporales y otras formas de asociación comercial, principalmente cuando tales contrataciones cuentan con el financiamiento de recursos del BIRF. El estudio encomendado brinda las siguientes observaciones de las cuales se concluye que el banco puede aceptar perfectamente la participación de uniones temporales en la presentación de propuestas en licitaciones públicas nacionales e internacionales y de servicios de consultoría.
103. La figura de Unión Temporal fue incorporada en la Ley 80 de 1993, con un contexto que no difiere sustancialmente de los consorcios regulados por el Decreto 222 de 1983. Su origen esta ligado a los antecedentes del proyecto de Ley 63 de 1992 en el Senado de la República, en el que se consagraba la posibilidad para que, en casos especiales y en consideración a la participación de la unión, o la conveniencia de la participación conjunta de oferentes nacionales y extranjeros, o de personas con capacidades económicas diferentes, en los pliegos de condiciones se pudiera disponer que, aunque existiera solidaridad en cuanto al cumplimiento del contrato, la responsabilidad y sus efectos, pudieran dividirse a los términos y extensión de la participación en la ejecución. Como antecedente cercano, la legislación

Argentina trata la unión transitoria de empresas como un contrato nominado, de participación accidental y no permanente de empresas para la realización de obras públicas, sin que se cree un nuevo sujeto. La responsabilidad de sus integrantes es solidaria. La unión temporal en Colombia es de reciente consolidación dada en el numeral 2 del artículo 7° de la ley 80 de 1993, el cual dispone: “Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”.

104. Las diferencias se explican mejor en la siguiente Tabla No. 2:

TABLA NO.2: DIFERENCIAS DE LAS ASOCIACIONES COMERCIALES

CONSORCIOS	UNIONES TEMPORALES	ASOCIACIONES EN PARTICIPACIÓN
<p>Los integrantes del consorcio responden solidariamente <u>de todas y cada una de las obligaciones</u> derivadas de la propuesta y del contrato. En tal sentido las sanciones pueden ser impuestas a todos o a cualquiera de ellos, sin que para el efecto interese su actuación en frente de la obligación incumplida o el porcentaje de participación en el negocio.</p>	<p>Los miembros de la unión temporal responden solidariamente <u>por el cumplimiento</u> total de la propuesta y del objeto del contrato, pero <u>las sanciones</u> derivadas del incumplimiento contractual recaen en los miembros atendiendo tanto a la participación de cada uno de ellos en el negocio, previamente determinada en el documento constitutivo de la unión temporal, en la ejecución del respectivo contrato.</p>	<p>Los integrantes de la asociación en participación o grupo de contratistas responden solidariamente³⁵. No se establece un régimen específico para la imposición de sanciones, razón por la cual se aplican a la asociación sin considerar el grado de participación o la actuación en la obligación incumplida.</p>

105. La diferencia fundamental entre estas formas conjuntas de presentación de propuestas y ejecución de contratos, radica en el régimen de responsabilidad en frente de las sanciones. Mientras que en los consorcios hay una clara e integra responsabilidad solidaria, incluso para efectos sancionatorios, en la unión temporal aunque se establece igualmente una exigencia solidaria frente al cumplimiento total de la propuesta y el objeto contratado, se sujeta la sanción en proporción al porcentaje de participación.

106. Las principales conclusiones del estudio, que se presenta en el Anexo 7, es que (a) no existen diferencias sustanciales con las figuras que en la actualidad admite el Banco Mundial, por lo que convendría incluir esta posibilidad tanto para contratación como preselección; (b) si bien existen diferencias en términos de la potestad sancionatoria de la entidad contratante frente al contratista, en relación con el consorcio, estas diferencias no resultan de tal magnitud como para inadmitir la forma asociativa de la unión temporal; y (c) las exigencias según las cuales una de las firmas debe representar a la asociación y que todas las firmas

asociadas deben firmar el contrato, aunque resultarían igualmente aplicables en el caso de la unión temporal, parecen redundantes ante la designación de un representante por las firmas unidas temporalmente.

D. Organización y recursos

107. La creación de la Comisión Intersectorial de Contrataciones mediante decreto 3620 de Noviembre de 2004 es el avance institucional más importante ocurrido en Colombia desde el último CPAR; CINCO es un avance sustancial que intenta llenar el vacío que existía de una institución líder responsable de formular políticas, elaborar normas y estandarizar procedimientos y documentación. Con ello se procura resolver entre otros la proliferación de normas y la falta de coherencia en las adquisiciones públicas en Colombia.
108. En relación con el órgano rector de la contratación estatal, esta actualización del CPAR confirma la conveniencia de consolidar los avances creados con la creación de la Comisión Intersectorial de la Contratación, dándole estructura y funcionalidad y, posteriormente elevada a cuerpo creado por ley³⁶, con el propósito de dar mayor coherencia al régimen de la contratación estatal, de manera que se cuente dentro de la estructura del Estado colombiano con un organismo que unifique criterios, interprete, fije metodologías, regule y asesore al gobierno nacional en la reglamentación de las leyes contractuales, en la presentación de proyectos de ley y, eventualmente, resuelva por la vía administrativa algunos conflictos que se puedan suscitar en los trámites contractuales. De esa manera no se estarían desconociendo los principios de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales o por servicios, ni ningún otro, mediante un instrumento importante para fortalecer los procedimientos administrativos, las decisiones en materia contractual de absolutamente todas las entidades estatales y la vigencia y aplicación de los principios rectores de la misma.
109. Para subsanar esta falencia el Gobierno de Colombia creó, por decreto 3620 del año 2004, la Comisión Intersectorial de Contratación Pública. La Comisión está conformada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su representante, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante y un representante del Presidente de la República. Además, participan como miembros permanentes, con voz pero sin voto, un representante del Vicepresidente de la República y el Director del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones. La presidencia de la Comisión está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Asimismo, cuenta con una Secretaría técnica, que brinda soporte y apoyo y está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. La Comisión tiene como objetivos: (a) Asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de las entidades públicas en materia de Contratación Pública; (b) Proponer la adopción de políticas públicas que orienten la gestión contractual de las entidades públicas hacia la reducción de los costos en su operación y transacción; (c) Proponer la adopción de medidas orientadas a fortalecer los escenarios de transparencia y visibilidad de la gestión contractual pública; (d) Formular parámetros que orienten a las entidades hacia una adecuada gestión precontractual y contractual pública; (e) Formular directrices que propendan al

³⁶ Véase nota al pie 7: el Gobierno Nacional no considera necesario elevar a cuerpo de ley la creación de CINCO

fortalecimiento de la planeación contractual de las entidades a partir de la evaluación y monitoreo de la gestión contractual por indicadores. (f) Definir los parámetros para la implementación del "Sistema Integrado de Contratación Electrónica"³⁷. Las funciones de la Comisión son las siguientes: (a) Preparar y someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, los documentos relacionados con la política de contratación de la Administración Pública; (b) Elaborar y coordinar anteproyectos de ley sobre contratación pública que sean preparados por las distintas entidades del Gobierno Nacional y conceptualizar sobre los presentados por otras instancias; (c) Elaborar anteproyectos de Decretos, órdenes y directivas en materia de contratación para someterlos a consideración del Gobierno; (d) Adelantar las gestiones necesarias para unificar la reglamentación en materia de contratación; (e) Diseñar los parámetros que deberán seguir las entidades públicas para la optimización y uso eficiente de los recursos públicos involucrados en la contratación; (f) Diseñar herramientas de gestión de la Contratación Pública; (g) Proponer estudios técnicos, pliegos y procesos de selección tipo; (h) Desarrollar modelos contractuales, de operación y de control a la interventoría del contrato público; (i) Recomendar las medidas, acciones o procesos tendientes a reducir los costos de transacción, y satisfacer de manera oportuna la demanda pública de bienes y servicios; (j) Diseñar las metodologías de normalización de procesos y procedimientos de contratación de las entidades, con el objeto de hacerlos más ágiles y expeditos, reducir los costos de transacción y satisfacer de manera oportuna la demanda pública de bienes y servicios; (k) Definir los aspectos funcionales que debe considerar la Agenda de Conectividad para la operación del Sistema Integral de Contratación Electrónica; establecer los parámetros y reglas funcionales generales para la integración del Sistema con otros sistemas de información relacionados con la contratación de las entidades públicas; definir la entidad encargada de la operación tecnológica del Sistema y las reglas a las que deberá sujetarse; identificar las entidades públicas que deberán utilizar el Sistema y recomendar los mecanismos a utilizar para la financiación de la operación del Sistema; (l) Tendrá a su cargo la formulación de los parámetros para la capacitación de los funcionarios públicos en procura de la eficiencia y la transparencia de la contratación pública; (m) Darse su propio reglamento; (n) Las demás necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública"³⁸.

110. En opinión de los Bancos, la creación de esta Comisión es un gran paso para el ordenamiento, mejoramiento y unificación de criterios para las actividades de adquisiciones y contrataciones estatales. Esfuerzos deberán ser realizados principalmente por DNP para eliminar sus debilidades entre las que destaca falta de autonomía y de un presupuesto que le permita desarrollar las funciones más eficientemente, y asimismo, con personal suficiente para el apoyo técnico.
111. Los Bancos creen que este gran paso puede ser una etapa de transición hacia un organismo con autonomía y presupuesto suficiente para el cumplimiento de las funciones. Es relevante tener en cuenta que, la creación del organismo autónomo, no convierta en el futuro a este

³⁷ Objetivos definidos en el Art.2 del decreto 3620

³⁸ Funciones definidas en el Art. 4 del decreto 3620.

ente en una institución burocrática, que culmine entorpeciendo los procesos de compras y contrataciones. La actualización del CPAR facilitó un contacto entre CINCO y la Unidad de Normatividad de la Secretaría de la Función Pública de México, que es un sólido organismo formativo de un país en la región, que podría resultar en una colaboración entre los países en materia de fortalecimiento del órgano formativo nacional.

112. Respecto a la ausencia de una carrera en el ramo de contratación pública, los bajos salarios y la muy escasa capacitación, que ejercen un impacto negativo en la calidad del trabajo de los funcionarios públicos directamente responsables de las adquisiciones y de los encargados de la auditoría y vigilancia del proceso, esta sigue siendo una notoria debilidad del sistema de contrataciones nacionales. Un proceso de profesionalización de la carrera del servicio civil procura dar acogida a un régimen de acreditación de los funcionarios que desean trabajar en materia de compras gubernamentales. A este respecto, fue consultado el Departamento de la Función Pública, que confirmó que la ley permite hacer exámenes a los funcionarios públicos para asegurar su idoneidad en el trabajo. Una de las actividades en el Plan de Acción trata este asunto. El Proyecto de Contratación bajo el MAFP-2 ha iniciado acciones en materia del diseño de este sistema.

E. Auditoría y medidas contra la corrupción

113. El CPAR de 2001 opinó así: “La corrupción es un cáncer reconocido que afecta a la sociedad colombiana. La corrupción en la contratación y en la gestión de los contratos no solo implica altos costos económicos y sociales, sino que afecta también la eficiencia y calidad de las obras, bienes y servicios que adquiere el Estado. Hay abundante legislación concebida con el fin de combatir la corrupción, así como herramientas y organismos tales como la Contraloría y la Procuraduría, responsables de garantizar el cumplimiento de la ley e investigar y castigar a los corruptos. Sin embargo, existe la percepción, tanto entre los funcionarios gubernamentales como en el sector privado, de que los organismos fiscalizadores también adolecen de fallas que afectan la eficiencia, eficacia y transparencia de sus intervenciones.”
114. Excepto por los avances en materia de transparencia efectuados por el decreto 2170 y las estrategias de anticorrupción de la Vicepresidencia de la República, que se reflejan favorablemente en la caracterización del tercer pilar (*véanse párrafos 130 y sucesivos*) de la contratación pública del gobierno nacional, el equipo de actualización del CPAR no encontró elementos que le permitan modificar sustancialmente la opinión arriba recogida. Mucho más puede ser realizado en materia de anticorrupción sin necesidad de acudir a más reglamentaciones, controles y acciones punitivas.³⁹ Al respecto, el Anexo 9 contiene las

³⁹ En opinión del Gobierno Nacional, la lucha contra la corrupción en contrataciones públicas ha avanzado en forma más sustancial que lo que se reconoce en este párrafo, destacando que este mismo informe establece, a través de la caracterización de los pilares de Políticas e Instituciones, que en el país si existen medidas éticas y de anti-corrupción, que el marco legal incluye normas en contra de la corrupción y el fraude, que se han definido responsabilidades y penas para los funcionarios que incurren en estas conductas, que las ediciones y sanciones en esa materia son implementadas y que existe un programa anticorrupción y que existen mecanismos para hacer denuncias y hay códigos de ética para los participantes

anotaciones realizadas por el Instituto de la Anticorrupción de la Universidad El Rosario, que fue contratado por el equipo de actualización del CPAR para establecer un diálogo con la Contraloría General de la República a efecto de identificar áreas de oportunidad de que sean del interés del órgano autónomo de control expost para agregar mayor valor a su función en materia de control de las contrataciones públicas.

F. Desempeño de los proyectos apoyados por el Banco Mundial

Las instrucciones de preparación del CPAR requieren dedicar una sección del informe a la evaluación de las operaciones de los Bancos de desarrollo en el país.

115. Los organismos encargados de la ejecución de proyectos apoyados por el Banco por lo general realizan las contrataciones en conformidad con las políticas y procedimientos del Banco, y utilizando documentos licitatorios estándar. Por consiguiente, el desempeño de las contrataciones que se llevan a cabo bajo tales proyectos es por lo general satisfactorio y no presenta problemas graves. De por sí, las entidades gubernamentales opinan que las políticas y procedimientos del Banco son más eficientes y transparentes que las que contiene la Ley 80. Por otra parte, aunque esta Ley excluye de su jurisdicción a los contratos financiados por el Banco, los convenios de préstamo normalmente incluyen provisiones específicas que exime a tales contratos de la aplicación de ciertos artículos de la ley y prácticas de contratación que no son congruentes con las Normas de Adquisiciones de los Bancos. Esta práctica debe continuar porque la caracterización de los pilares del sistema de contratación del país no permite utilizar los sistemas nacionales integralmente.
116. En dos auditorías de adquisiciones y cuatro evaluaciones de la capacidad de agencias ejecutoras, llevadas a cabo en los dos últimos años, no se encontró ningún problema importante y se determinó que el riesgo en las contrataciones bajo proyectos del Banco Mundial es inferior al promedio.
117. Algunos problemas comunes encontrados en los proyectos asistidos por el Banco son: (i) falta de fondos de contrapartida o lento desembolsos de los mismos; (ii) insuficiente planeación; (iii) escaso conocimiento y mala interpretación de las normas, documentos licitatorios estándar y procedimientos del Banco; (iv) falta de personal calificado y experimentado, especialmente en los proyectos descentralizados y en los nuevos organismos; (v) falta de documentos adecuados en las licitaciones públicas nacionales y (vi) dificultad para obtener garantías bancarias para las licitaciones por parte de los proponentes, debido a las restricciones crediticias predominantes que, en la práctica, han ocasionado una menor participación y una menor competitividad.
118. Las instrucciones de preparación del CPAR establecen que el estudio debe definir el umbral para la conformación de las listas cortas de consultoría en Colombia. El Banco Mundial recomendará listas cortas que podrían incluir firmas nacionales exclusivamente para costos estimados menores de US\$300,000.

119. El Banco también realizó una indagatoria sobre el límite o umbral de licitación pública internacional conveniente en la compra de bienes que debería utilizarse en el país en las operaciones con financiamiento del Banco, actualmente fijado en el equivalente de US\$250,000. El Banco también permite utilizar montos superiores, cuando los Prestatarios, por medio del Plan de Adquisiciones⁴⁰ de los proyectos y debida justificación, demuestran que la licitación pública internacional no es necesaria para asegurar competitividad, economía y eficiencia porque en el país existen numerosos proveedores del bien objeto de la licitación. El estudio realizado no fue concluyente, por lo que solamente se propone un modesto incremento del umbral a US\$300,000 en consideración a que en los procesos conocidos por debajo de ese valor no participan firmas extranjeras directamente.

G. Desempeño de los proyectos apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo

Las instrucciones de preparación del CPAR requieren dedicar una sección del informe a la evaluación de las operaciones de los Bancos de desarrollo en el país.

120. Las entidades ejecutoras de los proyectos financiados por el Banco cumplen en todos los casos con sus políticas y procedimientos para adquisiciones, y utilizan cuando corresponde, documentos licitatorios estándar. El resultado de dichos procesos es en general satisfactorio. No obstante, se han presentado en algunas ocasiones demoras en los mismos por el trámite que implica el darle solución a las protestas u observaciones sobre resultados de evaluaciones de ofertas y recomendaciones de adjudicación. Al respecto, la nueva política de adquisiciones del Banco establece un periodo de confidencialidad del proceso licitatorio que va hasta después del acto de adjudicación de la licitación, con lo cual se espera que los procesos no se detengan y las protestas sean atendidas sin que se afecten los tiempos de la licitación.
121. Para licitaciones nacionales (por debajo de los montos límites establecidos en los respectivos contratos de préstamo) el Banco acepta que las entidades ejecutoras apliquen en principio la legislación local vigente en la materia (Ley 80/93), exceptuando aquellas condiciones que pudieren no estar conformes con sus políticas.
122. Los problemas más relevantes encontrados en los proyectos financiados por el Banco en el país son: (i) lento desembolso de los fondos de contrapartida y de los recursos del financiamiento, por restricciones fiscales de la Nación; (ii) planes de adquisiciones inexistentes o poco ajustados a los flujos de los recursos; (iii) deficiencias en el conocimiento e interpretación de las normas, documentos de licitación estándar y procedimientos del Banco; (iv) falta de personal calificado y experimentado así como alta rotación en los cargos con responsabilidad en la ejecución de las operaciones; (v) alta diversidad en documentos para licitaciones públicas nacionales, lo que implica múltiples criterios para los mismos temas y alcances; (vi) costos inadecuados y altos de los documentos de licitación; (vii) rigidez para la solución de asuntos subsanables de una propuesta y para la solicitud de aclaraciones a las mismas.

⁴⁰ Véase las Normas de Adquisiciones del BIRF de mayo de 2004

123. Las instrucciones de preparación del CPAR establecen que el estudio debe definir el umbral para la conformación de las listas cortas de consultoría en Colombia. El BID concuerda con recomendar que se puedan aceptar listas cortas que podrían incluir firmas nacionales exclusivamente, para costos estimados menores de US\$300,000.

H. Puntos fuertes y débiles del actual sistema de adquisiciones

124. El 26 de enero de 2005, funcionarios de DNP, BID y Banco Mundial se reunieron para discutir la caracterización de los elementos básicos del Sistema de Adquisiciones Públicas preparados por un Consultor del Banco. Las principales conclusiones de dicha reunión de trabajo son resumidos a continuación. El Anexo 1 presenta mayores detalles del estudio realizado. El 21 de abril de 2005, la propuesta de caracterización de los pilares de la contratación pública de Colombia fue consultada con un grupo de representantes de las autoridades nacionales del Gobierno y de la Contraloría General de la República e interesados de la sociedad civil, sector privado, incluyendo la Sociedad de Ingenieros y la Cámara de la Infraestructura, ONGs, como el Instituto de la Anti-corrupción, que fueron invitadas por la CINCO. La evaluación realizada caracteriza la calidad del sistema de contratación como sigue:

TABLA No. 3: INDICADORES DE CALIDAD DEL SISTEMA

DESCRIPCIÓN	REFORMA		
	NA	SA	TA
Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio de contrataciones del país cumple con las obligaciones aplicables derivadas de los estándares nacional e internacionales.	X		
Indicador 2. El país tiene regulaciones, sistemas documentales y herramientas apropiadas para respaldar la implementación de su marco legal y normativo.		X	
Indicador 3. El sistema público de compras está establecido y bien integrado dentro del sistema del sector público.	X		
Indicador 4. El país tiene un cuerpo administrativo y regulatorio funcional.		X	
Indicador 5. El país cuenta con capacidad de desarrollo institucional.	X		
Indicador 6. Las operaciones y prácticas de compras del país son eficientes.		X	
Indicador 7. El sistema de compras públicas del país funciona bien.	X		
Indicador 8. El país tiene previsiones sobre la administración de los contratos y la resolución de disputas.		X	
Indicador 9. El país tiene efectivos sistemas de control y auditoría		X	
Indicador 10. El país tiene un efectivo mecanismo de apelación.		X	

Indicador 11. El público tiene amplio acceso a la información.		X	
Indicador 12. El país tiene implantadas medidas de ética y anticorrupción.		X	

NA= No alcanzada SA= Satisfactoriamente alcanzada TA= Totalmente alcanzada

125. En la siguiente sección se presenta una sinopsis de los elementos básicos del sistema de adquisiciones públicas de Colombia. Tal caracterización ilustra que el sistema de contratación pública del país está distante de ser compatible con los parámetros internacionales desarrollados por el Banco Mundial, pero a la vez permite a las autoridades nacionales determinar las áreas más importantes y prioritarias de acción. El Anexo 1 incluye la justificación detallada que llevó a la caracterización de cada indicador.

Caracterización de los pilares

126. El Banco Mundial, y en este caso con el apoyo del BID, está desarrollando una metodología que eventualmente podrá permitir a los países miembros la utilización de los procedimientos nacionales como vehículo para la contratación de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de los proyectos con financiamiento del Banco. Aunque en Colombia no parecen haberse alcanzado condiciones propicias para inmediata utilización de los sistemas del país en las compras gubernamentales, el Gobierno y los Bancos acordaron emplear la metodología en preparación por el BIRF en esta actualización del CPAR a efecto de identificar las áreas de oportunidad y las fortalezas del sistema. Esa caracterización permitirá a las autoridades nacionales establecer las prioridades para inducir reforma y acciones de modernización. Este análisis fue desarrollado con estricta adherencia a las normas que la administración del BIRF había presentado a consideración de su Directorio Ejecutivo en enero de 2005. La aprobación por el Directorio del BIRF de tal metodología es esperada para noviembre o diciembre de 2005, o sea con posterioridad a la publicación de este informe. El Banco mantendrá informado a CINCO sobre cualquier cambio respecto a la metodología aquí utilizada a efecto de que el país continúe evaluando los indicadores de calidad de su sistema de contratación con esta herramienta. La evaluación consiste de la caracterización de cuatro pilares: (a) marco legal y reglamentario; (b) marco institucional y capacidad gerencial; (c) operaciones de adquisición y prácticas de mercado e (d) integridad del sistema de adquisiciones públicas, cuyo resumen se presenta a continuación. Esta caracterización fue discutida entre DNP y los Bancos en enero de 2005, así como en un taller de consulta el día 21 de abril de 2005, con la participación de otros órganos de gobierno, la Contraloría General de la República, ONGs, Sociedad de Ingenieros, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Comisión Intersectorial de la Contratación, funcionarios del BID y del Banco y con la participación invitada del Titular de la Unidad de Normatividad de la Secretaría de la Función Pública de México, que por entonces también había completado la caracterización de sus pilares usando la misma metodología.

(a) Pilar I. Marco legal y reglamentario

127. Siguen teniendo validez varias de las críticas formuladas en el CPAR Colombia al marco legal y reglamentario de contratación administrativa en Colombia. El marco legal del sistema de compras sigue intacto. El marco reglamentario ha tenido algunas mejoras, especialmente contenidas en el Decreto 2170 de 2002, el cual procura extender los principios de selección objetiva de la Ley 80 a las contrataciones con régimen propio (como la contratación directa), pero diversos apartes importantes de dicho Decreto han sido suspendidos por los jueces.

Indicador 01. El marco legal y reglamentario del país cumple con los requerimientos nacionales e internacionales

- Criterio (a) Estructura, consistencia, accesibilidad y cobertura del marco legal y reglamentario: El régimen de la Ley 80 se aplica en general a las entidades de todos los niveles, aunque hay excepciones al régimen general y numerosos regímenes excepcionales. Todas las áreas de adquisiciones tienen un régimen que les es aplicable. Toda adquisición tiene un régimen de contratación aplicable, y todas están sometidas a los principios generales de la Ley 80.
- Criterio (b) Métodos de adquisición: Se espera que haya adquisición abierta y competitiva de bienes, obras y servicios, excepto en casos justificados, definidos en el marco legal y reglamentario. No hay métodos generales de presentación de propuestas internacionales sino que se establece el principio de reciprocidad en el trato nacional de los oferentes extranjeros. Sólo se permiten procedimientos negociados y compras directas bajo circunstancias bien definidas y bien justificadas, con sujeción a controles.⁴¹
- Criterio (c) Reglas de publicidad y límites de tiempo: Se requiere de publicación accesible de oportunidades para adquisiciones competitivas. Se requiere publicación de los resultados de las adjudicaciones de contratos basada en topes en dinero. Los límites mínimos de tiempo para la presentación de propuestas y solicitudes son consistentes con el método de adquisición, condiciones naturales y, cuando sea aplicable, requerimientos internacionales, aunque pueden ser muy breves en algunos casos.

⁴¹ En opinión del Gobierno Nacional, la caracterización de este elemento debería tomar en cuenta que en la legislación nacional no se distingue el tratamiento para ofertas nacionales o extranjeras en los procesos de selección loo que conduce a un tratamiento equivalente para unos y otros; se garantiza la confidencialidad de las propuestas en todo aquello que está amparado por una reserva de confidencialidad de carácter legal, sin que por ello se afecte la etapa prevista en la licitación pública, de observar las propuestas de los oferentes de manera precisa a la adjudicación; en concordancia con lo anterior los evaluadores mantienen la confidencialidad de la evaluación hasta el desarrollo de la etapa en que la evaluación se pone a consideración de los proponentes y, las entidades cuentan con instancias de revisión de las quejas presentadas a la evaluación por los oferentes de manera previa a la adjudicación del contrato, que de acuerdo con la legislación actual es irrevocable

- Criterio (d) Reglas sobre participación y selección cualitativa: Las reglas para participación son justas, predecibles y definidas y se basan en calificaciones y habilidad para cumplir lo requerido, aún cuando se confunden con las reglas de evaluación de propuestas. En Colombia no hay cláusulas de precio preferencial. El proceso de descalificación en general respeta el debido proceso y la doble instancia. Hay algunas reglas para la participación de empresas estatales en las adquisiciones competitivas, pero en general no respetan el derecho a la igualdad en el tratamiento de las adquisiciones competitivas.
- Criterio (e) Especificaciones técnicas y de documentación de las propuestas: Aunque las propuestas deben corresponder a los términos de referencia o pliegos de condiciones, no hay normal general que especifique el contenido mínimo de la documentación de las propuestas. La especificación técnica es neutral respecto de estándares internacionales. El contenido de la documentación de las propuestas es relevante para cumplir requisitos e implementar el proceso.
- Criterio (f) Presentación, recibo y apertura de propuestas: Las propuestas se abren en público en forma definida, que asegure la regularidad del proceso. Hay un requerimiento claro del deber de mantener archivos de procedimientos y procesos, y éstos se encuentran disponibles para inspección/ auditoría. No es claro que se requiera mantener la seguridad y la confidencialidad de las propuestas antes de que se realice la selección. Las modalidades para someter y recibir documentos de propuesta están bien definidas.
- Criterio (g) Criterios de evaluación y adjudicación: Se requieren criterios objetivos, justos y previamente divulgados para la evaluación y la adjudicación de contratos, aunque hay confusión entre los criterios de calificación de oferentes y los de evaluación de las propuestas. Los términos de referencia o pliegos de condiciones deben establecer una metodología clara para evaluar las propuestas, aunque ella no es de carácter legal, y puede basarse en el precio y en otros factores plenamente divulgados, expresados en términos monetarios o en criterios de pasa/ no pasa. Parece que los evaluadores no deben mantener la confidencialidad durante el proceso de evaluación, salvo en cuanto a la información que tenga carácter de reservada.
- Criterio (h) El proceso de revisión de quejas permite la implementación justa, independiente y oportuna y la readjudicación del contrato, si a ello hubiera lugar. Si bien no hay un “proceso de revisión de quejas”, hay controles gubernamentales y judiciales que permiten la implementación justa e independiente, aunque no siempre oportuna y, en ciertos y contados casos la readjudicación del contrato, si a ello hubiere lugar.

Indicador 02. El país tiene reglamentaciones, documentación y herramientas apropiadas para soportar la implementación de su marco

- Criterio (a) Existen reglamentaciones prácticas que fijan procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de nivel superior.
- Criterio (b) Ya comenzó la preparación de formatos para las propuestas de bienes, obras y servicios.
- Criterio (c) No hay procedimientos para la precalificación de los proponentes⁴².
- Criterio (d) La contratación de servicios “en los que la capacidad técnica sea un criterio clave” se somete a contratación directa, pero importantes normas del Decreto 2170 de 2002 han sido suspendidas.
- Criterio (e) Existe un “Manual de Buenas Prácticas” para las entidades contratantes, que fue lanzado el 27 de mayo de 2005.
- Criterio (f) Se está preparando condiciones Generales de los Contratos del sector público, que cubran bienes, obras y servicios y que sean consistentes con requerimientos nacionales, y, en cuanto sean aplicables, requisitos internacionales.

(b)
gerencial

Pilar II. Marco institucional y capacidad

128. En general el sistema de adquisiciones públicas no se encuentra estandarizado, ni bien integrado en el sistema de gobierno del sector público. De allí que el Pilar II sea el más débil en el sistema de compras públicas de Colombia. Los problemas están principalmente en el Indicador 5, atinente a la capacidad de desarrollo institucional del país, y particularmente en la falta de una estrategia para el entrenamiento a los participantes en estos procesos. Otra debilidad importante es la desalineación entre las normas presupuestales y las de contratación.

Indicador 03. El sistema de adquisiciones públicas se encuentra estandarizado y bien integrado en el sistema de gobierno del sector público

⁴² El Gobierno Nacional es de la opinión en la medida en que la legislación actual no prohíbe la implementación de precalificación en el desarrollo de los procesos de selección, en tal medida, corresponde al funcionario encargado de diseñar el negocio, determinar la necesidad y conveniencia de establecer una etapa de precalificación, tal y como lo vienen haciendo muchas entidades para contrataciones complejas

- Criterio (a) La planeación de adquisiciones y la información sobre costos no son parte del proceso de formulación del presupuesto, ni contribuyen a la planeación de largo plazo.
- Criterio (b) El derecho presupuestal y los procedimientos financieros no apoyan la oportunidad en las adquisiciones, ejecución de los contratos, ni los pagos.⁴³
- Criterio (c) El proceso de adquisición no puede iniciarse sin apropiaciones presupuestales existentes.
- Criterio (d) La ejecución de los contratos está sujeta a controles presupuestales para asegurar la suficiencia de fondos para el contrato.
- Criterio (e) Aunque el sistema de presupuestación prevé el giro oportuno de recursos para hacer pagos de conformidad con obligaciones contractuales, ello frecuentemente no se da.

Indicador 04. El país tiene un cuerpo normativo/gerencial funcional

- Criterio (a) Se ha creado recientemente “el cuerpo gerencial/ reglamentario”.
- Criterio (b) El cuerpo tiene un conjunto definido de responsabilidades que incluyen al menos las siguientes dar apoyo a las entidades contratantes; redactar enmiendas al marco legislativo y reglamentario e implementar los reglamentos; supervisar las adquisiciones públicas; suministrar información sobre adquisiciones; gerenciar bases de datos estadísticos; informar sobre adquisiciones a otras partes del gobierno; desarrollar y apoyar iniciativas para mejoras en el sistema de compras públicas; y proveer herramientas de implementación y documentos para apoyar el entrenamiento y el desarrollo de capacidades del personal operativo. Las responsabilidades también prevén la separación y claridad, para evitar conflictos de interés y participación directa en la ejecución de transacciones de adquisición.
- Criterio (c) Aún no puede establecerse si la organización, financiación, dotación de personal del cuerpo y su nivel de independencia y autoridad (poder formal) para ejercer sus deberes es suficiente y consistente con las responsabilidades, aunque la creación de la Comisión es un paso importante.

⁴³ El Gobierno Nacional indica que en la medida en que las normas presupuestales prevén el giro oportuno de los recursos y los procedimientos señalan la obligación de informar a las entidades el cupo de la disposición de caja mes a mes a efecto de que con base en esa herramienta organicen el desarrollo de los procesos de selección y programen los pagos de contratos derivados. Sin embargo, continua la opinión del Gobierno, es claro que en la práctica, las entidades por deficiencias del manejo administrativo e inadecuada planeación de sus procesos contractuales no consultan para el desarrollo de estos su disponibilidad de caja o no realizan las modificaciones necesarias en la misma cuando circunstancias sobrevivientes afectan el desarrollo del contrato, situaciones estas que pueden conducir a aplazamientos e incumplimiento en general de los pagos acordados

Indicador 05. El país tiene capacidad de desarrollo institucional

- Criterio (a) El país está estableciendo sistemas para recoger y diseminar información sobre adquisiciones, incluyendo licitaciones, invitaciones a presentar propuestas e información sobre adjudicación de contratos.
- Criterio (b) Aunque el país tiene programas de entrenamiento pero no es claro si también tiene una estrategia sostenible para proveer entrenamiento, asesoría y asistencia a los participantes gubernamentales y del sector privado en la comprensión de las reglas y cómo debe implementárselas.
- Criterio (c) El país está desarrollando sistemas y procedimientos para recoger y supervisar las estadísticas nacionales de adquisiciones.
- Criterio (d) Cuando existan, los estándares de control de calidad se diseminarán y se usarán para evaluar el desempeño del personal y para enfrentar problemas de desarrollo de capacidad.

(c) ***Pilar III. Operaciones de adquisición y prácticas de mercado***

129. Hay deficiencias en las operaciones de adquisición y prácticas de mercado. El sector privado, hasta donde puede determinarse, abriga dudas acerca de la transparencia de los procesos de selección de contratistas, por lo cual participa en tales procesos menos de lo que debería. Esta situación contribuye a que el Estado pague más por sus adquisiciones de lo que pagan los particulares.

Indicador 06. Las operaciones y prácticas de adquisición del país son eficientes

- Criterio (a) No siempre el nivel de competencia en las adquisiciones entre el personal gubernamental dentro de la entidad es consistente con sus responsabilidades de adquisición.
- Criterio (b) Los programas de entrenamiento e información sobre adquisiciones implementados para funcionarios públicos y participantes del sector privado no siempre son consistentes con la demanda.
- Criterio (c) Se están estableciendo sistemas administrativos apropiados para las operaciones de compras públicas, y bases de datos para apoyar la supervisión y reporte del

desempeño y la respuesta a las necesidades de información de sistemas gubernamentales relacionados.

- Criterio (d) Las entidades tienen mecanismos internos de control que gobiernan las operaciones de adquisición en el nivel contractual, incluyendo un código de conducta, separación de responsabilidades como mecanismo de pesos y contrapesos, y supervisión/ control de la autoridad de firma/ aprobación.
- Criterio (e) Hay normas establecidas para el cuidado de los archivos y documentos relacionados con transacciones y gerencia de los contratos.
- Criterio (f) Hay disposiciones para delegar la autoridad a otros que tengan la capacidad para ejercer responsabilidades.

Indicador 07. El mercado de adquisiciones públicas del país funciona bien

- Criterio (a) El mercado de adquisiciones del país tiene un número suficiente de participantes para proveer competencia doméstica. Sin embargo, el sector público paga por sus bienes, obras y servicios precios que son comparables a los precios pagados por requerimientos semejantes en los mercados domésticos.
- Criterio (b) La calidad y la consistencia de las propuestas presentadas al gobierno por el sector privado son suficientes para permitir la adjudicación y el perfeccionamiento de los contratos.
- Criterio (c) Al parecer la tasa de participación de los licitantes en respuesta a invitaciones a participar en licitaciones competitivas no es consistente con la capacidad del mercado⁴⁴.
- Criterio (d) Al parecer el sector privado no manifiesta su confianza en el marco legal y reglamentario aplicable al proceso de adquisiciones mediante su participación en él, aunque usa frecuentemente los mecanismos de queja o protesta.

Indicador 08. El país tiene disposiciones sobre administración contractual y resolución de conflictos

- Criterio (a) Procedimientos claramente definidos para asumir responsabilidades de administración contractual incluyen procedimientos de inspección y aceptación simplificados y eficientes, procesos de control de calidad y métodos para revisar y

⁴⁴ En la opinión del Gobierno Nacional, la afirmación sobre la tasa de participación y sobre el nivel de confianza del sector privado en relación con el sistema carecen de soporte y de una medición que permita afirmar la conclusión del diagnóstico en este elemento

expedir enmiendas contractuales en forma oportuna no son de tipo general, sino que se establecen en cada proceso de selección.

Criterio (b) Los contratos incluyen procedimientos para resolución de conflictos que establezcan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que resulten del desempeño contractual, aunque hay numerosas controversias en torno al arbitramento y la conciliación.

Criterio (c) Existen procedimientos para hacer cumplir el resultado del proceso de resolución de conflictos.

(d) ***Pilar IV. Integridad del sistema de adquisiciones públicas***

130. El sistema de adquisiciones públicas es íntegro en cuanto a su marco normativo, pero tiene deficiencias en su funcionamiento. Una fortaleza importante se relaciona con la publicidad de todas las actuaciones y decisiones, pero la ausencia de un sistema especial de revisión de quejas en el proceso de contratación es una diferencia importante con los parámetros internacionales y la situación colombiana.

Indicador 09. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría

Criterio (a) Existe un marco legal, organización, política y procedimientos para el control interno y externo y la auditoría de las operaciones de adquisiciones públicas, aunque el marco de control que proveen aún no funciona debidamente.

Criterio (b) El cumplimiento forzoso y el seguimiento de las averiguaciones y recomendaciones del marco de control han mejorado, pero aún no contribuyen suficientemente a la consolidación de un entorno que fomente el respeto de las normas y procedimientos.

Criterio (c) El sistema de control interno, al menos en lo normativo, provee información oportuna sobre el cumplimiento para habilitar las acciones de la administración.

Criterio (d) Los sistemas de control interno están normativamente tan definidos como para facultar la realización de auditorías de desempeño.

Criterio (e) Los auditores normativamente tienen facultades como para estar lo suficientemente informados acerca de los requisitos de adquisición y sistemas de control como para realizar auditorías de calidad que contribuyan al respeto de las normas y procedimientos.

Indicador 10. El país tiene un mecanismo eficiente para las apelaciones

- Criterio (a) Aunque no hay per se un sistema de quejas independiente da los participantes en el proceso de adquisiciones públicas tienen derecho para radicar quejas dentro del marco de un procedimiento de revisión administrativo y judicial.
- Criterio (b) Las decisiones se deliberan sobre la base de información disponible, y la decisión final puede ser revisada y resuelta por un cuerpo (o autoridad) con capacidad de imponer cumplimiento forzoso de conformidad con la ley.
- Criterio (c) El sistema de revisión de quejas, entendido en la forma vista, tiene la capacidad de manejar eficazmente las quejas (en cuanto que ellas se resuelven), pero no siempre eficientemente (puesto que los procesos suelen ser demorados y costosos), y medios para hacer cumplir el remedio resuelto.
- Criterio (d) El sistema funciona de modo justo, con resultados de decisiones que son equilibradas y justificadas sobre la base de información disponible, aunque las decisiones están más encaminadas a compensar por el lucro cesante de la oportunidad de contratación que a corregir el proceso de adquisición.
- Criterio (e) Las decisiones se publican y se ponen a disposición de todas las partes interesadas y del público.
- Criterio (f) Aunque no hay cuerpo administrativo de revisión, la autoridad judicial es independiente del cuerpo de reglamentación, autoridad ejecutora o autoridad de auditoría/control.

Indicador 11. El país tiene amplio acceso a la información

- Criterio (a) La información es publicada y distribuida mediante los medios disponibles, con apoyo de tecnología de la información cuando esto es posible.
- Criterio (b) Se están estableciendo sistemas para recoger información clave relacionada con el desempeño del sistema de adquisiciones y para informar de modo continuo.
- Criterio (c) Se mantienen registros para validar la información.

Indicador 12. El país tiene en vigencia medidas éticas y anticorrupción

- Criterio (a) El marco legal y reglamentario para las adquisiciones, incluyendo las propuestas y los documentos contractuales, incluye disposiciones que se refieren a la

corrupción, fraude, conflicto de interés, y comportamientos no éticos e identifica (bien directamente o con referencia a otras leyes) las acciones que pueden tomarse respecto de tales comportamientos.

- Criterio (b) El sistema legal define responsabilidades y penalidades para personas y empresas a quienes se les pruebe haber incurrido en prácticas fraudulentas o corruptas.
- Criterio (c) Las decisiones y sanciones son implementadas cuando están ejecutoriadas o en firme, pero no siempre se dictan oportunamente.
- Criterio (d) El gobierno tiene un programa anticorrupción que provea, y haga cumplir, medidas especiales para prevenir y detectar fraude y corrupción potenciales en las compras públicas de acuerdo con la ley penal.
- Criterio (e) Las partes legítimamente interesadas (sector privado, sociedad civil, y los beneficiarios finales o usuarios de la adquisición) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones que se distinga por su integridad y comportamientos éticos, aunque el nivel de compromiso debe profundizarse.
- Criterio (f) El país tiene en vigencia mecanismos seguros para reportar comportamientos fraudulentos, corruptos o no éticos.
- Criterio (g) Existe un “Pacto sobre Ética Pública y Privada en la Contratación Pública” con compromisos para los oferentes particulares, las entidades contratantes y los organismos de control, aunque es bastante reciente y falta ver qué tan efectivo resultará.

I. Evaluación de riesgos generales

131. Las normas del Banco Mundial establecen tres rangos generales de riesgo de los sistemas de país: alto, medio y bajo. En un sistema de bajo riesgo, al menos 70% de los subindicadores deben situarse en la faja de “reforma sustancialmente alcanzada” y algunos de ellos obligatoriamente situados en esa faja o superior. Por el resultado de la caracterización arriba presentada, las adquisiciones públicas en Colombia continúan siendo consideradas de alto riesgo tanto para el Gobierno como para los contratantes. La falta de claridad y las lagunas jurídicas dan pie a abusos y corrupción; la falta de uniformidad de los procedimientos entre entidades, los retrasos y la incertidumbre en los pagos, al igual que un exagerado enfoque normativo y punitivo debilitan el sistema de contratación del país. En relación con las contrataciones de los Bancos de desarrollo, las revisiones expost que frecuentemente se realizan en cada proyecto, así como la revisión previa de los procesos de mayor costo demuestran que las adquisiciones correspondientes a los proyectos de los Bancos, en las cuales se aplican en forma razonable las normas, aparentemente están exentas de riesgos graves y de corrupción.

J. Estrategia para mejorar las adquisiciones públicas – Plan de Acción

132. La actualización del CPAR arribó a la misma conclusión del informe de 2001: la estrategia encaminada a mejorar el proceso de adquisiciones públicas en Colombia no se debe centrar únicamente en efectuar modificaciones a la Ley 80 y a otras normas relacionadas. Debe también reforzar el marco institucional para el desarrollo y divulgación de políticas, normas y documentación licitatoria y de contratos estándar, en forma ordenada y coherente, de manera que se conceda prioridad a la simplificación y no a la introducción de nuevas normas, controles y medidas.
133. Las siguientes son medidas sugeridas para la aplicación de la estrategia. Los costos estimados y el plazo son estimaciones preliminares que deberán ser confirmadas a través de estudios más detallados en relación con cada uno de las acciones propuestas. El Proyecto de Contratación de DNP tiene en sus planes de trabajo, y ya ha iniciado, algunos de estos estudios preparatorios, por ejemplo en materia de acreditación y estudios de costo eficiencia, que en definitiva, serán los que determinen los plazos, metas y costos asociados.
 - A. Reforma y Modernización de la Ley 80 de 1993: Costo estimado: US\$200,000 correspondiente a los costos del personal de CINCO, seminarios, publicaciones. Plazo: un año. Entidad responsable; DNP con la colaboración del Ministerio de Justicia e Interior, CINCO, Ministerio de Transportes, Procuraduría y CGR.
 1. Estrategia de reforma: los Bancos recomiendan que las autoridades nacionales re-examinen la estrategia diseñada para darle solidez a la contratación pública y modernizar las normas considerando la conveniencia y oportunidad de reformar la Constitución a efecto de elevar la jerarquía del estatuto de la contratación pública, sin abandonar iniciativas emprendidas para reformar la ley para aumentar la generalidad de su aplicación, la transparencia y la eficiencia;
 2. Reglamento Único: es una tarea necesaria aún para la ley existente e indispensable si se aprueban reformas a la ley de contrataciones;
 3. Las reformas a la ley debieran atender prioritariamente la introducción de métodos rápidos de contrataciones de bienes de uso común en la administración;
 4. Las reformas a la ley debieran considerar entre otros aspectos: (a) que el criterio de adjudicación de los contratos sea al menor precio evaluado entre los limitantes que cumplen las especificaciones y tienen la capacidad para ejecutar; (b) considerar el establecimiento de mecanismos que permitan revocar las adjudicaciones en sede administrativa en el caso de graves faltas en el informe de evaluación y selección;
 5. Las reformas a la ley debieran establecer un régimen de contratación de servicios de consultoría intelectual basado en listas cortas y selección eminentemente por la calidad de la propuesta específica, siendo el precio un factor menor.

- B. Establecer un sistema de medición de desempeño de la contratación pública a través de indicadores Costo estimado: US\$100,000 inicial y US\$50,000 recurrente anual consistente en el módulo de estadística, publicaciones, encuestas. Plazo: un año. Entidad responsable: CINCO con colaboración técnica de la CGR y tecnológica de la Agenda de Conectividad
6. El sistema de seguimiento del desempeño incluiría 15 indicadores basados en parámetros internacionales y otros que puedan ser de interés al Gobierno y la Contraloría General de la República. Los indicadores deseablemente serían generados automáticamente por SICE o el Portal Único; otros serían obtenidos a través de encuestas. La información así derivada permitiría a CINCO establecer prioridades de acción y políticas así como tomar decisiones más analíticas en relación con la evolución del sistema nacional de compras gubernamentales. La Tabla No.5 presenta una propuesta de los Bancos como punto de partida de los indicadores de desempeño. El Anexo 13 presenta consideraciones adicionales respecto al sistema de medición de desempeño.
- C. Establecer un sistema de acreditación de oficiales gubernamentales que ejecutan adquisiciones Costo estimado: US\$700 equivalentes por funcionario incluyendo el diseño del sistema, la aplicación de los exámenes, la capacitación y la diseminación. Una primera etapa que acredite unos 500 funcionarios públicos tendría un costo inicial de aproximadamente US\$350,000. Plazo: cinco años. Entidad Responsable: CINCO, DNP, Departamento de la Función Pública, Universidades nacionales
7. CINCO y la Función Pública determinan las metas anuales de acreditaciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento del sistema de contratación nacional;
8. En el país no existe una capacitación específica para el funcionario de adquisiciones y contrataciones del estado, por ello se recomienda generar planes de capacitación que estén orientados a dos niveles. El nivel operativo, con cursos en donde el programa brinde conocimiento de base legal, conocimiento básico de las leyes que involucra, conocimiento de utilización de herramientas, tales como elementos informáticos, sistemas que pueda utilizar, etc. y conocimiento administrativo, normas de procedimientos que regulan las adquisiciones y contrataciones. El nivel gerencial con un programa que le brinde conocimiento legal, administrativo e institucional de las adquisiciones y contratación pública, con una visión para la aplicación de estándares internacionales.
- D. Desarrollar procedimientos orientados a racionalizar las prácticas actuales de gestión presupuestal de una manera acorde con las restricciones fiscales que enfrenta el país, pero también tendientes a la planificación eficiente de las inversiones del gobierno. Costo estimado: US\$100,000. Plazo: seis meses. Entidad Responsable: CINCO, Agenda de Conectividad, CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
9. La adopción de un plan de contrataciones mediante un software uniforme y de fácil uso es una alta prioridad. En tanto, se ha comenzado el registro de los planes de adquisiciones

en el sistema SICE, siendo obligatorio para aquellas instituciones del estado central que se encuentran en el ámbito del sistema SIIF, por operaciones que superen 50 sueldos básicos, lo cual es un punto de partida importante que debe ser aprovechado. Se recomienda que, en la medida que se incorporen nuevas entidades, conforme al plan de incorporaciones del proyecto, se les exija la misma obligatoriedad sobre el registro de los planes de adquisiciones. En la medida que se implemente el sistema SICE, sería posible utilizar la información sobre las adquisiciones y contrataciones en forma integrada con las etapas de la presupuestación.

10. Estas actividades reforzarían los planes de CINCO y la Agenda de Conectividad de proporcionar al estado un sistema de monitoreo de las adquisiciones; tales planes deben aprovechar y tomar en cuenta la incorporación de partes del sistema SICE.

E. Reforzar la Comisión Intersectorial de Contratación para que desempeñe funciones eminentemente normativas y de asesoría Costo estimado: US\$400,000 el primer año y US\$200,000 anuales. Plazo: 2006. Entidad Responsable: DNP.

11. Una de las actividades fundamentales de CINCO sería la actualización permanente del Plan Estratégico del Gobierno. El decreto CONPES 3249 ofrece una adecuada fijación de directrices de las diversas acciones de Gobierno hacia una gestión de compras gubernamentales más eficiente y transparente y que se ha materializado en decretos y otros elementos de cambio y modernización⁴⁵. Se necesita aún más: abordar el desarrollo de los recursos humanos, el control y monitoreo de la gestión, la consolidación del órgano formativo, un reglamento único, la reducción en la dispersión de las normas, y un cúmulo de otras acciones que serían mejor tratadas en un nuevo plan estratégico.

12. CINCO y DNP deben dar continuidad a la significativa voluntad de cambio por parte del Gobierno en cuanto a su sistema de adquisiciones. Distintos organismos están desarrollando mejoras y avances. A través del DNP y con apoyo del Banco Mundial, se trabaja sobre las reformas a la Ley 80 de Adquisiciones y Contrataciones públicas, en la Contraloría General de la República, con asistencia del BID, desde hace unos años, se está implementando el sistema SICE de control y vigilancia, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con asistencia del BID, se está desarrollando la implementación de la segunda fase del sistema SIIF, herramienta informática que sostiene la operatoria presupuestaria y en el ámbito de Agenda Conectividad, con asistencia del BID, se está desarrollando el sistema SICE de ejecución (e-procurement). Para potenciar este esfuerzo que está realizando el gobierno se conformó la CINCO cuya principal misión es unificar los criterios y crear estándares para las adquisiciones del Estado.

⁴⁵ Por ejemplo los decretos 2170, 2166, los decretos sobre las ARS del sector de salud, directivas presidenciales, el Manual de las Buenas Prácticas, la reforma sometida a consideración del Congreso, el inicio en la estandarización de documentos de licitación

13. En términos más prácticos, la Comisión debería prestar atención prioritaria a resolver algunos asuntos prioritarios como por ejemplo el Registro de Proveedores que no parece cumplir con los fines para lo que fue creado, por lo tanto genera problemas en su utilización, ya que no produce calificación de la empresa proveedora, con lo cual las empresas además de presentar sus informaciones a las Cámaras de Comercio, que son las administradoras del Registro, debe repetir la presentación de la documentación al organismo que está efectuando la adquisición. En particular, deberá establecerse un régimen adecuado para las empresas extranjeras, que para poder cumplir los requisitos de ingreso al Registro, deben tener un representante en el país, obstaculizando la competencia y creando barreras regulatorias a la entrada. Acciones como las realizadas el 16 de mayo de 2005, con el lanzamiento del Manual de Buenas Prácticas preparado por el Proyecto de Contratación de DNP, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, son actividades que fortalecen la CINCO y que tendrán impacto aún en la gestión de las entidades territoriales. Más puede ser realizado en esa misma dirección: consolidar un Reglamento de la ley, colaborar y ser usuario privilegiado del sistema de información sobre normas que desarrolla la CGR, establecer un sistema de monitoreo del desempeño de la gestión de contrataciones.
14. La CINCO deber continuar con su liderazgo en materia de apoyo a las negociaciones de los tratados de libre de libre comercio vigentes (países andinos, México, etc.) que suelen introducir igualdad de condiciones para la participación de las empresas extranjeras en las adquisiciones y contrataciones del Estado. Se recomienda que actual proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América garantice efectivamente esta condición.
- F. Acelerar el diseño y función del Portal de Compras Electrónicas y las otras recomendaciones en materia de compras electrónicas que tratados en este informe (véase párrafos 101 y anteriores) Costo Estimado: US\$200,000. Plazo: seis meses. Entidad Responsable: Agenda de Conectividad y CINCO:
15. En particular deberá enfatizarse la compilación de estadísticas sistemáticas y organizadas sobre las adquisiciones del Estado que puedan ser utilizadas para el análisis y seguimiento de proyectos de mejoras, o para basarse en ellas para la toma de decisiones;
16. El sistema SICE de la CGR comienza a acumular información sobre precios, adjudicaciones, planes de compras, registro de compras para seguimiento, la cuál en el transcurso de uno o dos años, generará una información estadística en cantidad y calidad que permitirá la valuación de los procesos de adquisiciones y la toma de decisiones fundamentadas para su mejoramiento.
- G. Desarrollar modelos de documentos de licitación y formatos de contratos para uso generalizado en el país. Costo Estimado: US\$250,000 Plazo: un año. Entidad Responsable: CINCO.

H. Estudios de costo-eficiencia por sector. Costo estimado: US\$200,000 Plazo: un año. Entidad Responsable: CINCO

17. El grado de complejidad de las relaciones comerciales y tecnológicas obliga a los compradores gubernamentales a mantener un alto conocimiento de las soluciones más competitivas disponibles en el mercado. Los Bancos recomiendan que CINCO identifique dos o tres ítems importantes de la contratación pública nacional para realizar estudios que determinen procesos y formas de contratación que, sin necesidad de modificar leyes o reglamentos, permita optimizar la calidad y el costo de las compras principalmente a través de técnicas de empaquetamiento, especificaciones de tecnología de punta y otras posibilidades que ofrece el mercado. DNP, a través del Proyecto de Contratación ya inició algunas acciones para realizar algunos de esos estudios sectoriales, cuyas lecciones podrán ser incorporadas a las tareas de modernización de las compras gubernamentales.

I. Reforzar la capacidad de control interno y externo de la contratación pública. Costo estimado: US\$200,000 Plazo: seis meses. Entidad Responsable: CGR y CINCO

18. Una de las acciones que se estima podría tener un alto impacto en la calidad del control interno sería la adopción por la CGR, e implementado a nivel unidad de agencia gubernamental mediante la coordinación de CINCO, de un sistema de monitoreo de hallazgos y medidas preventivas a través de índices de desempeño semejante al ejemplo presentado en el Anexo 12. Asimismo, el fortalecimiento de la CGR ha permitido el desarrollo del sistema SICE, este sistema es una excelente herramienta para el mejoramiento del seguimiento y control de las adquisiciones públicas.

19. El SICE está en la fase de implementación que amplía la cantidad de usuarios; en la primera etapa incorporó a los organismos del gobierno central que operan con el sistema SIIF y en estos momentos ya ha incorporado a las Contralorías Territoriales. Posteriormente incorporará, en un corto plazo, a los organismos dependientes de estas contralorías.

20. Para el mejoramiento del control interno, se recomienda continuar con la inserción de esta herramienta en todas las instituciones que efectúan actividades relacionadas con las compras y contrataciones del estado, aplicando los lineamientos de control que está introduciendo la CGR.

134. El costo estimado de las acciones arriba listadas es aproximadamente US\$2 millones, aunque algunas de las actividades generan gastos recurrentes, como por ejemplo el mantenimiento de sistemas de información, el desarrollo de documentos adicionales de licitación, la formación adicional de cuadros de profesionales acreditados, la publicación y actualización de manuales, tareas de capacitación, los cuales deberán también ser absorbidos por los presupuestos operativos de la Secretaría Técnica de CINCO en el futuro. La Tabla No.4 resume el Plan de Acción que se ofrece a consideración del Gobierno.

TABLA No. 4: RESUMEN DEL PLAN DE ACCION

ACCION	¿QUÉ SE GANA?	¿QUÉ SE NECESITA?	¿QUIÉN LIDERA?	¿CUÁNTO CUESTA?	¿CUÁNDO?
REFORMA DE LA LEY DE ADQUISICIONES	ACTUALIZAR Y MEJORAR LA LEY PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS	ESTUDIOS, SEMINARIOS, CONSULTAS, PUBLICACIONES	CINCO	US\$200,000	1 AÑO
ESTABLECER UN SISTEMA DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE INDICADORES	EVALUAR EL DESEMPEÑO Y FORMULAR DE POLÍTICAS	ENCUESTAS Y PROCESAMIENTO DE DATOS	CINCO	US\$100,000 INICIALES + US\$50,000 ANUALES	1 AÑO
ESTABLECER UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE FUNCIONARIOS	ELEVAR LA CAPACIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS	DESCRIPCIÓN DE TRABAJO, EXÁMENES	CINCO, FUNCIÓN PÚBLICA, UNIVERSIDADES	US\$350,000 ANUALMENTE	1 AÑO Y SIGUIENTES
DESARROLLAR PROCEDIMIENTOS QUE RACIONALICEN LAS PRÁCTICAS ACTUALES DE GESTIÓN PRESUPUESTAL Y DE PLANIFICACIÓN	INTEGRAR LOS SISTEMAS FINANCIEROS Y DE ADQUISICIONES Y AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA	SOFTWARE Y CAPACITACIÓN	CINCO, AGENDA, MHCP	US\$100,000	6 MESES
REFORZAR LA COMISION INTERSECTORIAL DE CONTRATACIÓN PARA QUE DESEMPEÑE FUNCIONES NORMATIVAS Y DE ASESORÍA	EFICIENCIA Y NACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ADQUISICIONES	ESTABLECIMIENTO DE UNIDAD	DNP	US\$400,000 + US\$200,000 ANUALES	2006
ACELERAR EL DISEÑO Y FUNCIONALIDAD DEL PORTAL DE COMPRAS Y OTRAS DISPOSICIONES DE e-PROCUREMENT	TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA	SOFTWARE, DECISIONES TECNICAS, ESTUDIOS, ESTRATEGIAS	CINCO Y AGENDA	US\$200,000	6 MESES
DESARROLLAR	EFICIENCIA Y	ASESORÍA Y CONSULTA	CINCO	US\$250,000	1 AÑO

MODELOS DE BASES DE LICITACIÓN Y FORMATOS DE CONTRATO	ESTANDARIZACIÓN				
REALIZAR ESTUDIOS DE COSTO-EFICIENCIA	EFICIENCIA Y REDUCCIÓN DE COSTOS	ESTUDIOS Y PRÁCTICA	CINCO	US\$200,000	1 AÑO
REFORZAR EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO	DISMINUIR OPORTUNIDADES CORRUPCIÓN	SISTEMAS, CAPACITACIÓN Y VISITA	CGR Y CINCO	US\$200,000	1 AÑO

TABLA NO.5: PROPUESTA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL COLOMBIANA

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
Publicación y convocatoria de adjudicaciones	Transparencia y apertura del sistema de contratación	Porcentaje de licitaciones en que la invitación a formular propuestas (avisos) y las adjudicaciones de contratos se publican de conformidad con la ley, y de contrataciones directas en que se anuncia públicamente la empresa ganadora	95% o más	<p>Para la publicación de las invitaciones a formular propuestas (avisos), cada una de las entidades contratantes, según muestreo, a menos que se opte por la publicación en internet de las invitaciones a presentar propuestas, en cuyo caso la fuente serán las páginas web de cada entidad escogida, según muestreo</p> <p>Para las adjudicaciones de contratos (o indicaciones de las empresas ganadoras en contrataciones directas), el Portal Único de Contratación para las entidades de presupuesto medio y para las entidades de presupuesto alto (Invías), la página web respectiva</p>	<p>Se escogen dos categorías de entidades contratantes: de presupuesto alto y mediano. Para cada categoría se escoge una o más entidades representativas. Invías sería la mejor opción para las de alto presupuesto. Para las de presupuesto mediano se escogería⁴⁶ una entidad que publique en el Portal Único de Contratación</p> <p>Habría que excluir de este indicador al Ministerio de Defensa y sus organismos, que tienen razones de seguridad para no publicar los nombres de los adjudicatarios en las licitaciones sobre equipos y materiales de guerra</p> <p>La información sobre publicación de avisos de contratación a los que se refiere la ley 80 de 1993 no está disponible en red)</p>
Tiempo para la preparación de las propuestas	Oportunidad real de los interesados	Promedio del número de días entre la	21 días o más para licitación	Para la fecha de publicación de la convocatoria a	En Colombia no existen legalmente las

46 Este comentario se entiende repetido para todos los indicadores.

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
	para presentar propuestas	publicación de la convocatoria y la apertura del proceso de selección en el número de procesos de selección de la muestra	abierta, 10 días o más para licitaciones cerradas y tres días o más para compras directas	presentar propuestas, ver punto anterior Para la fecha de apertura del proceso de selección, el Portal Único de Contratación para las entidades que en él publican. Para las demás entidades, la página web de la entidad respectiva	licitaciones cerradas, por lo cual el índice no puede calcularse para éstas El tiempo para las compras directas sólo puede determinarse para las de menor cuantía, puesto que las de mínima cuantía no tienen invitación para proponer La información sobre publicación de convocatoria para presentar propuestas (avisos) no está hoy disponible en el Portal Único, aunque podría estarlo en el futuro. No todas las entidades publican esta información.
Tiempo para la evaluación de las propuestas	Eficiencia en el proceso licitatorio	Promedio en el número de días entre la fecha de apertura de las propuestas y la fecha de publicación de la resolución de adjudicación en la licitación respectiva	90 días o menos	La fecha de apertura de las propuestas y la de la resolución de adjudicación están disponibles en el Portal Único de Contratación para las entidades que publican en él. Para las demás, están disponibles en las respectivas páginas web	Se calculará el indicador sólo en procesos de selección mediante licitación
Participación de licitantes	Nivel de confianza del sector privado en el proceso	Promedio en el número total de propuestas recibidas entre el número de licitaciones de la muestra	5 propuestas o más	Muestreo de contratos de entidades de presupuesto medio en el Portal Único de Contratación, y consulta del	Se calculará el indicador sólo para los procesos de selección mediante licitación

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
				<p>número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades</p> <p>Muestreo de contratos de entidades de presupuesto alto (Invías) y consulta del número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades</p>	
Método de licitación	Nivel de competencia	Porcentaje de procesos licitatorios realizados mediante contratación directa cuando debió haber sido mediante licitación	1% o menos	<p>Muestreo de contratos de entidades de presupuesto alto y medio en el Portal Único de Contratación, y consulta del número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades</p> <p>Muestreo de contratos de entidades de presupuesto alto (Invías) y consulta del número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades</p>	Se identifican entidades de presupuesto alto y medio y se realiza un muestreo de contratos de valores que hubieran requerido licitación. Se establece el número de casos en que se optó por contratación directa cuando debió haber sido licitación
Contratación (adjudicación directa)	Transparencia y nivel de competencia	Porcentaje de contratos (por número y monto) asignados directamente (por invitación) del total de	10% o menos del número de contratos y 5% o menos del monto total de los contratos	Muestreo de contratos de entidades de presupuesto medio en el Portal Único de Contratación, y consulta del	Es necesario excluir los contratos de mínima cuantía, porque éstos no requieren legalmente de procedimiento

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
		operaciones de contratación realizadas		número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades Muestreo de contratos de entidades de presupuesto alto (Invías) y consulta del número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades	competitivo, sino que se hacen por invitación y en condiciones de mercado Se toman los contratos de menor y de mayor cuantía (la que requiere de licitación) y se determina, con base en la resolución de adjudicación, si hubo o no competencia en el proceso de selección, o si la adjudicación fue a la sola opción de la entidad contratante
Procesos cancelados	Calidad del proceso licitatorio	Porcentaje de procesos de selección que terminan anormalmente antes de la firma del contrato	5% o menos	Para las entidades de presupuesto medio que publican en el Portal Único, es posible consultar todos los procesos de selección que terminaron anormalmente Para las de presupuesto alto (Invías) hay que hacer un muestreo en la página web de la entidad respectiva	Hay que precisar con la Agenda de Conectividad cuáles conceptos incluyen en la categoría "terminación anormal".
Número de inconformidades	Calidad y confiabilidad del proceso de atención de disputas	Razón del número de recursos interpuestos contra actos contractuales y el número de propuestas recibidas en procesos de selección licitatorio sometidos a	No menos del 10% ni más del 50% de la muestra	Muestreo de contratos de entidades de presupuesto medio en el Portal Único de Contratación, y consulta en los archivos de la entidad respectiva del número de acciones	En Colombia no existe legalmente un concepto similar al de "inconformidad", por lo cual se propone un indicador "sintético", asimilando "inconformidad" a acción interpuesta

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
		muestreo		<p>interpuestas contra actos contractuales, y del número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades, para los contratos incluidos en la muestra</p> <p>Muestreo de contratos de entidades de presupuesto alto (Invías) y consulta en los archivos de la entidad respectiva del número de acciones interpuestas y del número de proponentes en las resoluciones de adjudicación en la página web de cada una de las entidades, para cada uno de los contratos incluidos en la muestra</p>	contra un acto contractual
Tiempo de respuesta a las inconformidades	Eficiencia y confiabilidad del proceso	Promedio del número de días requeridos para atender los recursos interpuestos contra actos contractuales	21 días o menos		Este indicador no tiene significado en Colombia, puesto que las acciones contractuales suponen procesos judiciales de larga duración, incluso cuando hay arbitramento de por medio
Resultado de la inconformidad	Efectividad del sistema de inconformidades	Porcentaje de contratos donde la adjudicación fue modificada como consecuencia	5% o menos	Muestreo de contratos de entidades de presupuestos alto y bajo. Compilación en las oficinas	En Colombia no existe legalmente un concepto similar al de "inconformidad", ni es usual que por vía judicial se

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
		de la inconformidad, obtenido mediante la división entre el número de contratos donde se modificó la asignación como consecuencia de la inconformidad, entre el número de licitaciones		jurídicas (o en las de defensa judicial) del número de casos en que se suspendió provisionalmente la resolución de adjudicación, dividido por el número total de procesos de selección de las entidades escogidas.	modifiquen las resoluciones de adjudicación, por lo cual se propone un indicador "sintético", asimilando el cambio en la decisión de adjudicación a la suspensión provisional del acto respectivo
Retraso en pagos	Calidad y consistencia del proceso de pagos	Porcentaje de contratos en que el retraso en los pagos (definido como el número de días transcurridos entre la fecha en que debió hacerse un pago, y la fecha en que este pago se realiza en su integridad) excede de 45 días	10% o menos	Muestreo de contratos de entidades de presupuestos alto y bajo. Compilación de tablas con fechas de pago según el contrato y fechas de pago realmente observadas con apoyo de las interventorías o áreas jurídicas de cada una de las entidades.	
Convenios modificatorios (monto)	Calidad del proceso y de la administración del contrato	Promedio de incremento en el monto de los contratos, determinado mediante la división de la suma total de los incrementos realizados (en pesos) entre la suma de los montos totales de los contratos analizados (muestreo)	15% o menos	Muestreo de contratos de entidades de presupuestos alto y bajo. Compilación de tablas con incrementos en montos contractuales con las interventorías o áreas jurídicas de cada una de las entidades.	
Licitación restringida para contratación de consultores	Calidad del servicio	Porcentaje de procesos para la selección de consultores utilizando	5% o menos		Este indicador no puede calcularse para Colombia, porque la Ley 80 de 1993 no prevé

Nombre del Indicador	Aspecto que evalúa	Forma de medirlo	Norma Internacion.	Fuente de Información	Comentarios
		licitación abierta en vez de licitaciones cerradas o sistemas de lista corta			licitaciones cerradas ni sistemas de lista corta.
Método de selección de los consultores	Peso de la calidad respecto del precio como variable de adjudicación	Número (en %) de los procesos de selección de consultores en que el precio tiene una ponderación mayor al 20% del total del puntaje	15% o menos	<p>Muestreo de contratos de entidades de presupuesto medio en el Portal Único de Contratación, y consulta de la ponderación para el precio en los términos de referencia en la página web de cada una de las entidades.</p> <p>Muestreo de contratos de entidades de presupuesto alto (Invías) y consulta de la ponderación del precio en los términos de referencia en la página web de cada una de las entidades</p>	

Lista de anexos

Anexo 1: Detalles de la Caracterización de los Pilares de la Contratación Pública del País

Anexo 2: Sistema de Información Periódico de Auditoría de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México

Anexo 3: Marco Institucional y Capacidad Gerencial

Anexo 4: Evaluación del Estado de Avance de las Adquisiciones del Gobierno con medios electrónicos

Anexo 5: Aspectos jurídicos

Anexo 6: Evaluación del Sector de Servicios de Consultoría: Disposiciones sobre Contratación y Sostenibilidad del Sector

Anexo 7: Uniones Temporales

Anexo 8: Audiencias para revisión pública de los informes de adjudicación (Vistas)

Anexo 9: Diálogo entre el Instituto de Anticorrupción y la Contraloría General de la República: acciones identificadas para agregar mayor valor a la función de control de las contrataciones

Anexo 10: Sistema de medición del desempeño de la contratación pública de Colombia

Anexo 11: Estadísticas del Portal Único de Compras Gubernamentales

Anexo 12: Comparación del estado de las recomendaciones del CPAR 2001 a la fecha del CPAR 2005

Lista de tablas

Tabla No.1: Niveles Observados de Preparación para las Adquisiciones del Gobierno con Apoyo electrónico – Párrafo 65

Tabla No.2: Diferencias de las Asociaciones Comerciales – Párrafo 104

Tabla No.3: Indicadores de Políticas e Institucionales del Sistema – Párrafo 124

Tabla No.4: Resumen del Plan de Acción – Párrafo 134

Tabla No.5: Propuesta de Indicadores de Desempeño en la Contratación Estatal – Párrafo 134 (B)

A

Agradecimientos	9
Anexo 09: Informe sobre las Vistas.....	83
Anexo 11: Sistema de medición del desempeño de la contratación pública de Colombia.....	83
Anexo 13	
Estadísticas del Portal Único de Compras Gubernamentales	83
Anuncios y publicidad.....	34
Audiencias públicas de revisión de la evaluación (vistas).....	35
Auditoría y medidas contra la corrupción.....	54

B

Base del informe	8
------------------------	---

C

Contratación de bienes	26
Contratación de obras	25
Contratación de servicios que no son de consultoría	26
Control y supervisión.....	33

D

Desempeño de los proyectos apoyados por el Banco Mundial.....	55
---	----

E

Equilibrio económico.....	39
Evaluación de riesgos generales	68

F

Fecha del informe	8
-------------------------	---

I

Indicador 01	
El marco legal y reglamentario del país cumple con los requerimientos nacionales e internacionales	59
Indicador 02	
El país tiene reglamentaciones, documentación y herramientas apropiadas para soportar la implementación de su marco	61
Indicador 03: El sistema de adquisiciones públicas se encuentra estandarizado y bien integrado en el sistema de gobierno del sector público:	62
Indicador 04: El país tiene un cuerpo normativo/gerencial funcional.....	62
Indicador 05: El país tiene capacidad de desarrollo institucional:	63
Indicador 06. Las operaciones y prácticas de adquisición del país son eficientes	64
Indicador 07. El mercado de adquisiciones públicas del país funciona bien	64
Indicador 08. El país tiene disposiciones sobre administración contractual y resolución de conflictos:	65
Indicador 09. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría:	65
Indicador 10. El país tiene un mecanismo eficiente para las apelaciones:	66
Indicador 11. El país tiene amplio acceso a la información:.....	67
Indicador 12. El país tiene en vigencia medidas éticas y anticorrupción.....	67

L

La participación de empresas asociadas en uniones temporales	50
--	----

Las reformas a la ley.....	21
----------------------------	----

M

Marco jurídico	20
----------------------	----

O

Opinión del Gobierno	11
Organización y recursos	52

P

<i>Participación de organismos o convenios internacionales en las compras gubernamentales.....</i>	31, 32
<i>Pilar I. Marco legal y reglamentario</i>	59
<i>Pilar II. Marco institucional y capacidad gerencial</i>	62
<i>Pilar III. Operaciones de adquisición y prácticas de mercado</i>	63
<i>Pilar IV. Integridad del sistema de adquisiciones públicas</i>	65
<i>Preferencias nacionales.....</i>	27
Procedimientos y prácticas	22
Prólogo	8
Protección administrativa	28
Puntos fuertes y débiles del actual sistema de adquisiciones.....	57

S

Sistema integral de contratación electrónica.....	40
---	----

U

Una estrategia para mejorar las adquisiciones públicas en Colombia – Plan de Acción	68
<i>Uso de garantías contractuales</i>	28