

ESTUDIO DEL PROCESO DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA
Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP,
de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

ESTUDIO DEL PROCESO DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Realizado por
EL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
ADMINISTRACION PUBLICA, - CINAP -
DE LA ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACION PUBLICA

El Comité de Racionalización de la Gestión Pública encomendó a la ESAP el estudio de algunas tipologías de contratos administrativos, para lo cual se seleccionaron varias entidades del sector público que por su importancia ofrecían un valioso marco de análisis.

El diagnóstico a nivel institucional y del proceso de contratación tuvo como finalidad principal conocer la organización y funcionamiento de la entidad examinada y la observación detallada del proceso de Contratación Administrativa con el fin de determinar las causas que retardan o impiden su tramitación.

Las actividades básicas del estudio, pueden resumirse así:

- Análisis parcial del proceso de contratación administrativa en cinco (5) entidades del sector público previamente seleccionadas.
- Examen de las características del proceso referido por entidades.
- Identificación de las áreas críticas y, con base en las conclusiones de la investigación, sugerir alternativas de solución.

- Elaboración de manuales de sistemas y procedimientos que orienten a las entidades contratantes y a los contratistas.

En relación con el marco teórico que orientó el desarrollo de la investigación es necesario hacer referencia al concepto de contrato administrativo tal como se plantea en nuestra legislación, a la identificación de las etapas del proceso administrativo y a las hipótesis de trabajo.

El logro de los objetivos del estudio exigió tomar una serie de decisiones con respecto al tipo de investigación, al universo materia del estudio, a la muestra en sí, a los instrumentos a emplear y a la metodología a aplicar.

El Comité para la Racionalización seleccionó para el estudio sobre "Contratación de Obras Públicas" al Fondo Vial Nacional, (proyecto carretera Medellín-Bogotá) y al Instituto Colombiano de Energía Eléctrica ICEL, (proyecto Termoeléctrico Tasajero); a la Caja Nacional de Previsión para los contratos de suministro y compraventa de bienes muebles, (proyecto, compra de equipo médico y adquisición de drogas y vehículos) y, finalmente, al Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo y al Departamento Nacional de Planeación, para examinar los contratos de prestación de servicios en estas entidades.

CONTRATO DE OBRAS PUBLICAS

En desarrollo del estudio, en uno de los contratos de obras públicas examinado, se encontró que el trámite operativo-administrativo total comprende 94 pasos, que toman un tiempo aproximado de 432 días y que del total de los trámites el 42% son operaciones, el 35% son

transportes, el 18 0/0 son inspecciones y el 5 0/0 restante demoras y archivo.

Los trámites realizados en las entidades externas a la entidad contratante (Consejo de Estado, Ministerio respectivo, Presidencia de la República) representan el 14 0/0 del tiempo total.

Como aspecto relevante en otra entidad, al estudiar un contrato de obras públicas, se encontró que las actividades del proceso contractual se realizan por pocas dependencias, lo cual disminuye la ingerencia de muchos funcionarios; los trámites comprenden 23 actividades generales, para cuyo desarrollo se requiere, en término medio, de 296 días, evitando la proliferación de sub-actividades e impidiendo que se diluya la responsabilidad.

Se encontró que las actividades externas (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Consejo de Estado) demandaron una duración de 72 días, equivalente a casi el 25 0/0 de la duración media total del proceso.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS

En lo que respecta al contrato de prestación de servicios se encontró una modalidad muy generalizada en esta tipología que es la de la "Consultoría", la cual se adjudica previo concurso de méritos del aspirante teniendo en cuenta el valor del contrato y la naturaleza misma del objeto.

El problema mayor en este tipo de contratos se ubicó en las cuantías demasiado bajas, y en el cumplimiento de numerosos requisitos generalmente fuera de la entidad contratante, que dificultan su proceso.

Analizada la información sobre actividades específicas en materia de consultoría como modalidad *sui generis*, se observó que el 85 0/0 de los

trámites son operaciones, y el 15 0/0 son revisiones.

La duración promedio del perfeccionamiento de un contrato de esta naturaleza desde su comienzo hasta su culminación es de 120 días.

Dentro de esta tipología contractual no aparece establecido lo atinente al arreglo de vehículos, máquinas y muebles, ni el mantenimiento en general.

En el proceso operativo administrativo para el contrato propiamente dicho de prestación de servicios, se dieron veintiseis (26) actividades de las cuales el 61 0/0 son operaciones, el 16 0/0 revisiones y el restante 23 0/0 transportes de una dependencia a otra. El tiempo total promedio de duración es de 42 días.

CONTRATO DE SUMINISTRO

Al contrato de suministro también lo afectan notablemente las cuantías que, con el correr del tiempo, han quedado muy bajas, lo cual hace que en ocasiones se recurra al fraccionamiento de los contratos.

Es también notable la disparidad de criterios sobre la secuencia real que sigue la tramitación de los contratos, hecho atribuible a la falta de precisión del estatuto de contratación y la deficiencia en los respectivos manuales, a lo cual se agrega la existencia de controles concurrentes o simultáneos y duplicidad de revisiones.

Desde el momento en que se presenta la necesidad de adquirir el bien hasta la resolución de apertura de la licitación se surten 14 actividades con un tiempo aproximado de 69 días que corresponde al 41 0/0 del tiempo total. La apertura de la licitación, venta de los pliegos de condiciones y presentación de las propuestas lleva 15 días que representan el 9 0/0. La adjudicación, previo concepto de la Junta de Adquisiciones y la notificación se hacen en los

siguientes 39 días que representan el 23 0/0. Por último la elaboración del respectivo contrato gasta un tiempo de 45 días que es el 23 0/0 del tiempo total y el restante 4 0/0, otras demoras y archivo.

En resumen, la tramitación del proceso contractual tiene una duración de 168 días efectuada en 30 operaciones.

PROBLEMAS GENERALES

El estudio permitió señalar, en lo referente a organización administrativa, que las normas vigentes son en ocasiones heterogéneas, lo cual implica entre otras consecuencias:

- Indeterminación conceptual y falta de caracterización de las diversas entidades, siendo imprecisos los objetivos a satisfacer;
- Proliferación de controles, a menudo “a priori”, nacidos no solo de factores jurídicos sino especialmente fundados en la desconfianza, implicando ineficacia y sustitución de la decisión por el órgano de control, diluyéndose así la responsabilidad.
- Dificultades en la interpretación de las disposiciones legales, las cuales se derivan de la multiplicidad, heterogeneidad e imprecisión de las mismas.
- Ausencia de mecanismos de coordinación que permitan agilizar el proceso, tanto al interior de la entidad como de los organismos externos que participan en este proceso.
- Exigencia de requisitos adicionales por parte de las entidades y de los funcionarios que van más allá de las normas, creando obstáculos que dificultan la actividad administrativa.
- Carencia de adecuados canales de información hacia el interior de la propia organización y de manuales de sistemas y procedi-

mientos sobre el proceso de contratación administrativa que orienten tanto a los funcionarios como a los particulares en el cumplimiento de los trámites y requisitos.

RECOMENDACIONES

Como conclusión del estudio se formularon las siguientes recomendaciones:

1. Pliego de Condiciones:

- a) Elaboración de pliegos de condiciones generales. Los Ministerios y Departamentos Administrativos deben establecer un tipo de bases y condiciones generales para el llamado a licitación y ejecución de obras, bienes o servicios aplicables a una misma tipología de contratos.

Estos documentos deben contener reglas que se apliquen a todos los contratos en lo relativo a la forma de adjudicación, garantías de oferta y de la ejecución contractual, condiciones de trabajo, variaciones de precios, entregas, retardos, fuerza mayor, cláusulas penales, responsabilidad y terminación por incumplimiento.

- b) Elaboración de Pliegos de Condiciones Específicas.

Las entidades contratantes deben señalar las especificaciones adecuadas para la adquisición y ejecución de cada contrato en particular considerando aisladamente cantidades, lugares, plazos de entrega, forma de pago y otras condiciones específicas.

2. Registro de Proponentes

Los Ministerios y Departamentos Administrativos deben encargarse de llevar el registro de proponentes de las entidades adscritas o vinculadas y señalar las normas para

la clasificación de las firmas inscritas.

Para ello se considera necesario un registro uniforme de cada uno de los proponentes habilitados, acumulando los antecedentes relacionados con su solicitud de inscripción.

La calificación se hará según la naturaleza y especialidad de los trabajos, estudios y servicios que pueden contratar y ejecutar, y a los bienes que pueda suministrar. La solicitud de inscripción puede hacerse directamente ante el Ministerio, Departamento Administrativo o a través de las entidades adscritas o vinculadas, bien sea en su sede principal o en cualquiera de sus regionales, las cuales la remitirán a aquellas para el registro y clasificación de los proponentes.

Los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos deben determinar mediante resolución de carácter general, la forma como habrán de estimarse los factores para calificar a los peticionarios. Con base en lo dispuesto en dicha resolución, se diseñará un formato especial en donde se consigne la información necesaria para la calificación, y deberá ser diligenciado junto con la solicitud de inscripción, de acuerdo con la información suministrada por los proponentes. Posteriormente, se deben remitir al Ministerio o Departamento Administrativo, para que proceda a la inscripción, clasificación y calificación en el registro.

3. Autorización del Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda

Se propone cambiar la "aprobación previa" por una "comunicación" de la entidad contratante al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, estableciendo un término de cinco (5) días hábiles, a partir de la fecha de su recibo, para la formulación de objeciones a la celebración del contrato, si las hubiere.

4. Garantías

A este respecto, se propone hacer una evaluación del sistema de garantías existente, explorando nuevas modalidades que aumenten su efectividad. A manera de ejemplo, se señala que sea "La Previsora" la Compañía autorizada para expedir las fianzas, permitir fiadores contratistas, etc.

Como propuesta inmediata se recomienda estudiar la posibilidad de hacer extensiva a los Bancos la facultad de servir de garantes ante la Nación y sus entidades descentralizadas, previa aprobación de la póliza matriz, al tenor de lo dispuesto en el artículo 58 del Decreto 150 de 1976.

5. Aplicación de la Cláusula de Caducidad

Buscar mecanismos que permitan la continuación de la obra sin acudir a la declaratoria de caducidad tales como la renuncia al contrato y liquidación del mismo, cesión de la parte del contrato que falte por ejecutar o asociación del contratista con quien le preste ayuda técnica o económica.

6. Reconocimiento de Pagos

Los contratos escritos se harán efectivos con la presentación de cuentas de cobro, y los no escritos mediante cuenta de cobro y resolución motivada.

7. Plan de Compras

Establecer sistemas que permitan determinar las necesidades reales de las entida-

des a corto y mediano plazo, a fin de lograr una adecuada programación de las adquisiciones.

Incluir dentro del estatuto de contratación la permuta de bienes muebles.

8. Fraccionamiento de Contratos

Establecer un incremento periódico de cuantías.

9. Procedimientos y Trámites

Revisión y diseño de sistemas y procedimientos para la contratación administrativa confrontándolos con las normas orgánicas de la respectiva entidad.

Considerar la posibilidad de eliminar algunos trámites y/o reducir la duración de los mismos en dichos organismos.

Establecer un sistema de conservación y recuperación de la información documen-

tal relacionada con la contratación.

Establecer la Hoja de Ruta de Contratos y

10. Existencia de Requisitos Adicionales

Difundir el conocimiento de las normas que regulan la contratación y señalar las funciones y responsabilidades del personal que cumple actividades propias del proceso de contratación, para lo cual se recomienda:

- a. Programar cursos de capacitación para funcionarios que participen en el proceso contractual.
- b. Diseño, revisión y adopción de manuales de funciones donde se señalen las responsabilidades de los empleados.
- c. Hacer referencia en el nuevo estatuto de contratación de otras disposiciones legales que condicionan la contratación y revisar las normas concordantes.