



UNIDAD
DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS

La Contratación Pública

Experiencias Exitosas

para una administración pública ejemplar



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

Jesús Ricardo Sabogal Urrego
Director General

Miguel Andrés Franco Lemus
Secretario General

Edilma Rojas Rojas
Coordinadora Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de
Mercado

Elaboración de este documento:

Ana María Mayor Jiménez
Carmen Elena Gutiérrez Bastidas
Dora Lucía Lozano Rojas
Edilma Rojas Rojas
Leidy Lilibiana Torres Reina
María Fernanda González Matíz
Miguel Andrés Franco Lemus

Edición y Corrección de estilo

Víctor Gabriel González y Milton Paternina

Diseño, Diagramación, Impresión y Armado.
EXPRECARDS S. A. S.

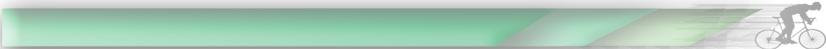
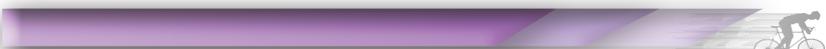
ISBN: 978-958-58286-9-8

Agradecimiento Especial a la Dra. Adriana Bermúdez de la Oficina de Comunicaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, por su aporte en el prólogo y a Margarita Hernández Valderrama por su colaboración en la estructuración de este documento.

Agradecimiento especial a la Embajada de Suecia y a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO por su incondicional apoyo a la Unidad.

"Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada de Suecia pero la misma no es responsable de su contenido"

Contenido

	
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	13
1. OBJETIVO GENERAL	21
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
	
CAPÍTULO 1 FUNDAMENTOS PARA NUESTRO RECORRIDO	23
1.1 ETAPA No.1 PLANEACIÓN "CONOCIENDO LA RUTA"	29
1.2 ETAPA No.2 PRECONTRACTUAL "PREPARANDO EL CAMINO"	35
1.3 ETAPA No.3 CONTRACTUAL "RODANDO CON PASO FIRME"	43
1.4 ETAPA No.4 POSCONTRACTUAL "LLEGANDO A LA META"	49
	
CAPÍTULO 2 TÉCNICAS PARA UN RECORRIDO EFICIENTE Y EFICAZ	53
2.1 ETAPA PRECONTRACTUAL	54
2.2 ETAPA CONTRACTUAL	99
2.3 ETAPA POSCONTRACTUAL	107
	
CAPÍTULO 3 LA CONTRATACIÓN CON LA COOPERACIÓN	111
	
REFLEXIONES DE LA COMPETENCIA CONTRACTUAL FINALES	122
	
GLOSARIO	124



“En este manual de Experiencias Exitosas, Ustedes encontraran probadas buenas prácticas en aplicación de la contratación estatal e implementadas de manera satisfactoria y óptima, en un entorno institucional, aportando y compartiendo a través de métodos, herramientas, técnicas y competencias de fácil asimilación e implementación, el saber hacer de las compras públicas como columna vertebral de toda organización.

Esperamos que como instrumento innovador apoye y genere valor a las acciones y decisiones de los gerentes públicos y privados, los colaboradores de una organización y/o particulares, sirviendo de guía a su gestión, sumando de manera eficiente y transparente en todas las instancias y niveles de la misma con determinación, para hacer de la administración pública una labor aún más competitiva y moderna, frente al reto de ser Entidades Públicas con carácter Ejemplar.”

Miguel Andrés Franco Lemus
Secretario General - UAEGRTD



La estructura de los Estados modernos demanda la implementación permanente de políticas, programas y proyectos para atender las dinámicas y coyunturas de orden social, económico y político de una Nación. Elementos que se cristalizan con la expedición de las leyes y decretos que constituyen el manto jurídico en un Estado Social de Derecho. Por tanto, para quienes se nos ha depositado la confianza, por parte del Gobierno Nacional, se convierte en un reto dirigir y materializar estas políticas, articulándolas bajo los postulados y principios de la adecuada gestión de la administración pública.

Pero así como se requiere de políticas efectivas para lograr cometidos estatales y avanzar en la consolidación de un estado moderno al servicio del ciudadano, se hace necesario, al interior de las instituciones públicas, crear, innovar y poner en marcha mecanismos y prácticas que desde una perspectiva de gerencia pública permitan el logro de ese propósito. En esa línea, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) se dio a la tarea de analizar, recoger y construir el Manual de experiencias exitosas en materia contractual.

Este documento le permitirá y facilitará, principalmente al cliente interno, conocer y aplicar los mecanismos, acciones administrativas y de organización que muchas veces, al ser desconocidas, no permiten que los trámites institucionales sean aún mejores. A su vez, se pretende con la entrega del presente manual, que en el desarrollo de la gestión del conocimiento, el documento pueda ser de utilidad a la administración pública, principalmente de ejecución y seguimiento contractual.

El manual tiene como propósito permitir que los servidores públicos ejecuten sus gestiones, al igual que sus tareas, respetando y aplicando los principios de la función administrativa consagrados en la Carta política.

Así como el Manual de experiencias exitosas en materia contractual pretende facilitar el ejercicio de la gestión pública al interior de la Unidad, se busca, a su vez, que a través de la contratación pública, como instrumento transversal de





la ejecución presupuestal, se mejore el trabajo conjunto, se implementen prácticas y se desarrollen habilidades en los equipos de trabajo que conforman la entidad.

Este documento, que va dirigido no solo a nuestro cliente interno, constituye un esfuerzo y aporte importante en la construcción diaria de una administración pública más eficaz. Por lo tanto, los mecanismos y las buenas prácticas que se recogen en él, puedan llegar a ser útiles en otras tantas entidades, facilitándoles su labor y el cumplimiento de sus objetivos.

La iniciativa de la Unidad, en cuanto a presentar este manual, es una invitación para que, desde la administración pública, asumamos el reto de transformación en la implementación del deber ser y saber hacer de la gestión, dirigido a obtener buenos resultados, consolidando un trabajo más eficiente y eficaz.

Ricardo Sabogal Urrego
Director General - UAEGRTD

Prólogo

De acuerdo con la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD)¹, la innovación es entendida como la *"introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores."*

En la administración pública, el concepto de innovación no se debe tomar solo como un referente tecnológico, sino como un proceso que permite reconocer las necesidades de los ciudadanos con un valor agregado para crear y prestar nuevos y mejores servicios. Concepto que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas aplicó de manera ejemplar al visibilizar la existencia de casos exitosos en el sector público que, si bien se encuentran en un medio de diversas limitaciones, sirven como fuentes de inspiración con el fin de generar lineamientos que favorezcan la innovación.

Esta inspiración orientó y enmarcó la concepción y elaboración del Manual de experiencias exitosas para una administración pública ejemplar. Producto del deseo por generar un valor agregado que favorezca la prestación de un mejor servicio, surge este documento con el compromiso y apoyo de la Dirección General y de los servidores públicos de la entidad, decididos a implementar cambios que se traducen en una mejora notable en la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.



¹-Manual de Oslo "Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación", 3 Edición, 2005
Publicación conjunta de OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y Eurostat (Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas) Traducción Española - Grupo Tragsa





La Unidad documentó un conjunto de buenas prácticas que adoptó a través de un análisis detallado de los aspectos más relevantes del proceso de contratación. Lo anterior, con el objetivo de transferir el conocimiento adquirido y servir de referente a otras entidades; para que estas puedan brindar a los ciudadanos los mejores estándares de servicio.

El presente manual está dividido en tres partes. La primera hace una introducción al proceso de contratación; en la segunda se detallan 17 experiencias exitosas que le han permitido a esta institución alcanzar resultados positivos de gestión y de mejora en el servicio que presta a la ciudadanía; y, por último, una tercera parte que se dedica a la contratación con cooperación internacional.

De esta forma, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comparte con todas las entidades el conocimiento adquirido. Además, se brinda la posibilidad de replicar estas buenas prácticas, haciendo un gran aporte a la administración pública, al dotarla de una herramienta de fácil consulta que permite el mejoramiento permanente en la gestión institucional.

Adriana Bermúdez Silva
Asesora
Departamento Administrativo
de la Función Pública

Introducción

“Hacia una Administración Pública Eficiente y Ejemplar”

La Administración Pública Contemporánea enfrenta el trascendental reto de satisfacer el interés público de manera eficiente y oportuna, con altos niveles de calidad, contando para esta gestión con recursos que persigan los fines esenciales del Estado y esto requiere definición de políticas, programas y presupuestos destinados a satisfacer los requerimientos principalmente misionales o de funcionamiento que se persiguen, y que dada su naturaleza deben ser administrados e invertidos en procura de transformar la institucionalidad y la forma como se administra la cosa pública por quienes intervenimos en ella.

El mayor desafío de las entidades públicas se concentra entonces, en utilizar de manera adecuada los recursos destinados por la ley, en aras de responder a los requerimientos de sus administrados, quienes esperan oportunidad, calidad y servicio, por ende ello implica el fortalecimiento de nuestras instituciones, así como el empoderamiento de sus colaboradores quienes intervienen en la gestión administrativa y ejercen un papel fundamental en la creación de valor público².

Así las cosas, este documento tiene como punto de partida, el reconocimiento de la trascendental misión que cumplen quienes intervienen en la Administración y por ende, busca en buena medida, ser un instrumento para que sus colaboradores (Funcionarios y Contratistas) desarrollen competencias

²Según el documento Modelo de Gestión Ética para las Entidades del Estado, Fundamentos Conceptuales y Manual Metodológico. Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas, el valor público es todo aquello que produce el sector público y que beneficia a la sociedad, en todo o en parte. El valor público se expresa en la construcción de lo público, en la satisfacción de las necesidades de las comunidades y en la consolidación de un estilo de gestión pública eficiente y transparente que genere la confianza en las instituciones públicas.”





(conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes) que permitan evidenciar mejoras sustanciales en el desempeño de sus funciones y actividades y que les faciliten enfrentar los cambios adaptativos que implica la Administración Pública contemporánea.

Este tipo de colaborador debe entender el rol que cumple dentro del proceso, promover la cultura de la legalidad y el mejoramiento permanente; ser buen comunicador y ofrecer dentro del marco de sus funciones soluciones oportunas a los problemas que se presenten; debe contar con un gran sentido de pertenencia, responsabilidad y compromiso con el reto que día a día emprende.

Lo anterior se traduce en la capacidad de generar valor agregado dentro de la organización, a través de la adecuada gestión de procesos y procedimientos, entendiendo que su misión es vital para la Entidad, que bajo las premisas de cultura de la legalidad, planeación y gestión y humildad + voluntad se pueden romper los paradigmas y estigmas de la administración pública y que lo que nos lleva es a descubrir nuevos retos como servidores del Estado al servicio de sus asociados.

Es por lo anterior, que nos hemos dado a la tarea de construir un instrumento gerencial que denominamos Experiencias Exitosas Para Una Administración Pública Ejemplar - La Contratación Pública el cual está dirigido a gerentes o administradores públicos; servidores o colaboradores de las mismas; organismos de cooperación y de control, organizaciones internacionales, entre otros, quienes podrán encontrar en este documento un instrumento, que recoge iniciativas implementadas muchas de ellas en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, así como puestas en marcha en otras entidades, teniendo como impacto considerables beneficios y valores agregados para las entidades públicas, por lo que esta iniciativa permitirá replicarlas en diferentes escenarios académicos y prácticos del quehacer de la función pública.

Aunado a lo anterior, esta herramienta pretende ofrecer al colaborador que ejecuta el día a día dentro de la administración, recomendaciones prácticas con el propósito fundamental de



facilitar el ejercicio de sus funciones y competencias, mediante la comprensión del proceso en el que interviene y el rol que desempeña dentro de la Entidad, por lo que en este primer compilado de experiencias podrán encontrarse aspectos prácticos que pueden implementarse de manera exitosa en el proceso de contratación.

Como quiera que estas experiencias exitosas desarrollan buenas prácticas, estas últimas han sido identificadas como creaciones, experiencias y soluciones que han probado ser eficientes y eficaces para cumplir una tarea, resolver un problema, alcanzar una meta u objetivo o aprovechar o crear una oportunidad y en esa medida, pueden ser replicadas, siendo el objetivo de este documento.

Bajo esa fundamental premisa, las Experiencias Exitosas para una Administración Pública Ejemplar - La Contratación Pública, parten del reconocimiento y documentación de dichas iniciativas dentro de la administración, materializadas a través de buenas prácticas recogidas desde la UAEGRTD, las cuales han demostrado aportar al mejoramiento de la gestión pública y han contribuido considerablemente al cumplimiento de los fines estatales, en el marco de la cultura de la legalidad como criterio rector de la ejecución de los proyectos que lidera la organización.

Es preciso indicar que la identificación de las buenas prácticas que se pretenden recoger a través del presente documento se ejecuta con fundamento en los principios de planeación, economía, eficiencia-eficacia y transparencia, constituyendo herramientas importantes para establecer nuevos instrumentos.

De cara a lo anterior, la identificación de dichas iniciativas y experiencias se efectuó sobre la base de tres aspectos: **1.El Componente Innovador**, que consiste en que la práctica implementada además de ser respetuosa de la normatividad vigente, genere nuevas aplicaciones en productos, procesos, servicios o nuevas formas de organización que redunden en la eficiencia de las actividades que se ejecutan; **2.Resultados Visibles**, que se traduce en que dichas iniciativas desarrollen la capacidad de obtener logros efectivos en aras de dar cumplimiento a los





finos y funciones de las Entidades Públicas y **3. Transferibilidad de Aprendizaje**, noción que permite concebir este documento como herramienta valiosa de consulta para cualquier entidad pública, toda vez que las iniciativas aquí propuestas pueden ser replicadas y posiblemente mejoradas por los agentes y actores que intervienen en el proceso.

Por lo tanto, esperamos que este ejercicio sirva de criterio y orientación, además de ser un espacio para presentar estrategias válidas en aras de que la gestión al interior de la entidad, sea mucho más eficiente, oportuna, eficaz y transparente, lo cual representa una oportunidad ambiciosa para romper paradigmas en torno a la noción de lo público, y en consecuencia, marcar un hito en la forma como se contribuye a construir una *administración pública contemporánea*.





Mapa del recorrido

ación

contractual

4

5

Meta

De manera metodológica se ha construido este documento sobre una herramienta práctica que se asemeja a una ruta ciclística, que conlleva una serie de etapas que deben recorrerse para tener una contratación pública ejemplar y exitosa.

Este mapa representa la ruta del recorrido contractual y cada una de sus etapas corresponderá a la del proceso contractual, en ellas se identificarán con banderines de diferente color, los momentos al interior de las buenas prácticas implementadas.

El proceso contractual se muestra bajo esta metodología, didáctica y de fácil comprensión, para que, quien quiera reforzar sus conocimientos y habilidades en estas actividades, pueda implementarlas y desarrollarlas en su quehacer diario.





1. OBJETIVO GENERAL

Proponer en el marco de la cultura de legalidad y a la luz de los principios de planeación, economía, eficiencia-eficacia y transparencia, experiencias exitosas implementadas a través de buenas prácticas dentro de la Administración Pública, que sirvan de marco de referencia para otras entidades, logrando así aportar para la consolidación de una *gestión pública contemporánea ejemplar*.

1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Presentar de manera general las actividades, responsables y obligaciones en el marco del proceso contractual en aras de lograr que quienes interactúan en su estructuración, tengan pleno conocimiento de éste y de su desarrollo.
- Evidenciar las buenas prácticas implementadas en las etapas del proceso contractual, a través de la verificación de criterios tales como el componente innovador, los resultados visibles y la transferibilidad del aprendizaje.
- Divulgar esta herramienta en diferentes espacios interinstitucionales con el propósito fundamental de transferir las buenas prácticas en el ejercicio de la función administrativa.
- Servir de instrumento de consulta para que las entidades públicas, particulares y cooperantes conozcan de primera mano las buenas prácticas implementadas en la administración pública en materia de contratación.





CAPITULO 1.

FUNDAMENTOS PARA NUESTRO RECORRIDO.





Hola soy Legalito y te acompañaré en esta fascinante carrera por la contratación estatal enseñándote en cada una de las etapas, las experiencias que podrás aplicar para que tu labor sea más eficiente y eficaz, ya que como servidor público y desde mi amplia experiencia en la estructuración de procesos contractuales, puedo ayudarte a entender la importancia del rol que puedes tener cuando haces parte de la estructuración de un proceso contractual.

El proceso contractual está compuesto por cuatro grandes etapas que en su conjunto buscan la satisfacción de las necesidades de la Entidad. Etapas que se desarrollarán en esta herramienta y que corresponden a las siguientes:

1. PLANEACIÓN

2. PRECONTRACTUAL

3. CONTRACTUAL

4. POSCONTRACTUAL

Algunas de estas etapas requieren ser desarrolladas en equipo, y en otras, se podrá continuar con el recorrido de manera individual.

Cada etapa tiene sus particularidades, y dentro del recorrido que iniciaremos podrás identificar con banderines de diferente color, los diferentes momentos al interior de las buenas prácticas implementadas.



Experiencias por mejorar.

Este banderín te informará algunas experiencias que generaron que la actividad no se desarrollara de forma eficaz y eficiente.



Desarrollo de la Buena Práctica.

Este banderín te indicará la aplicación y el procedimiento establecido de cada buena práctica.



Beneficios.

Este banderín te mostrará los resultados de la implementación de la buena práctica.

No des aplicación a los banderines rojos, pues obtendrás resultados no muy favorables en la realización de las actividades.

Con la aplicación de los banderines de color amarillo y verde, obtendrás como resultado que las labores encomendadas sean realizadas de manera ágil, eficaz y eficiente, en un menor tiempo y de una mejor calidad.





Para poder cumplir con la satisfacción de necesidades por parte de la entidad, en cuanto a bienes y servicios se refiere, se requiere que los funcionarios o colaboradores que intervienen en cada una de estas etapas cuenten con las habilidades y capacidades suficientes para cumplir satisfactoriamente un propósito, así como el uso de buenas prácticas que faciliten la culminación exitosa de cada etapa.

Espero que este recorrido te permita adquirir o reforzar tus conocimientos en materia de contratación, haciendo uso de las buenas prácticas que se identifican dentro del mismo, logrando con este ejercicio la gran meta de toda entidad pública: *"Ser Entidad Pública Eficiente y Ejemplar"*.

MARCO LEGAL DEL RECORRIDO

Dentro del proceso de contratación tenemos que establecer las reglas que orientarán nuestro recorrido y garantizarán que el mismo se desarrolle de una manera más eficiente y eficaz. Es por tanto fundamental, que en nuestro proceso se tenga como directriz, el cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública.

Es preciso indicar, cuál es la fuente de nuestro recorrido contractual, siendo necesario hacer referencia al artículo 209 de nuestra Carta Constitucional, el cual establece, que: *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en el artículo 3³ de la Ley 80 de 1993⁴, se establece como fines de la contratación estatal *"la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecuencia de dichos fines"*⁵.

Así mismo, y siguiendo los principios rectores de la contratación estatal señalados de manera taxativa en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 que reza: *"Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa..."*, es fundamental que la selección de los colaboradores de la administración responda a criterios objetivos, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa⁶.

3- Ley 80 de 1993. Artículo 3. Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines

4- Estatuto General de la Contratación.

5- Fallo 17767 de 2011 Consejo de Estado.

6- Sentencia C-300 de 2012. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Jorge Ignacio PretellChajub.



1.1. ETAPA No.1 "CONOCIENDO LA RUTA DE LA PLANEACIÓN"

Nuestro recorrido inicia con un entrenamiento previo que nos permite conocer las herramientas de planeación que ofrece el marco legal e institucional colombiano.
¡ Veamos !



1. El Plan Nacional de Desarrollo. Refleja las estrategias generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno y el Plan de Inversiones de las Entidades Públicas del Orden Nacional que contienen la proyección de los recursos financieros.

2. El Plan de Acción. Documento que debe ser elaborado por cada entidad y publicado a más tardar el 31 de enero de cada año, en él podemos encontrar los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión, junto a los indicadores de gestión, en otras palabras, nos permite conocer la meta hacia dónde desea ir la entidad.





3. El Presupuesto Anual de la Nación. Permite conocer las asignaciones de recurso y las erogaciones que se establecen para cubrir los programas y objetivos de orden social y económico trazados en un periodo dado que generalmente corresponde a un año, además, está compuesto por el presupuesto de la nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional, que incorpora el presupuesto de rentas de capital, el presupuesto de gasto o la ley de apropiaciones y las disposiciones generales. Así mismo, dentro de esta encontramos el presupuesto de gasto o la ley de apropiaciones, las cuales se discriminan en los rubros de gastos de funcionamiento, servicios de la deuda pública y gastos de inversión.

4. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional - BPIN. Registra los programas y proyectos de inversión pública viables, previamente evaluados social, técnica, ambiental y económicamente susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación. Las entidades deberán remitir al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), cada proyecto de inversión que deba ser eventualmente financiado o cofinanciado con recursos del Presupuesto General de la Nación, dichos proyectos una vez incorporados, deberán ser registrados en el BPIN, con el fin de realizarles el seguimiento respectivo, previa evaluación realizada con las metodologías establecidas en el Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional por las Unidades Técnicas del Departamento Nacional de Planeación que correspondan al tipo de actividades de que trate cada proyecto o entidad⁷.

5. El Plan Anual de Adquisiciones. Permite i) Facilitar a las entidades estatales, identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; ii) Diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permita incrementar la eficiencia del proceso de contratación y iii) Adquirir los bienes y servicios de mejor calidad a menor precio, optimizando el recurso público.



7- Decreto 841 de 1990, artículo 1 parágrafo.



Los gastos de funcionamiento: erogaciones necesarias que van dirigidas a atender las necesidades de carácter administrativo y de apoyo a una entidad.



Los gastos de inversión: erogaciones que permiten incrementar el desarrollo de programas y proyectos en cumplimiento de la misión de la entidad

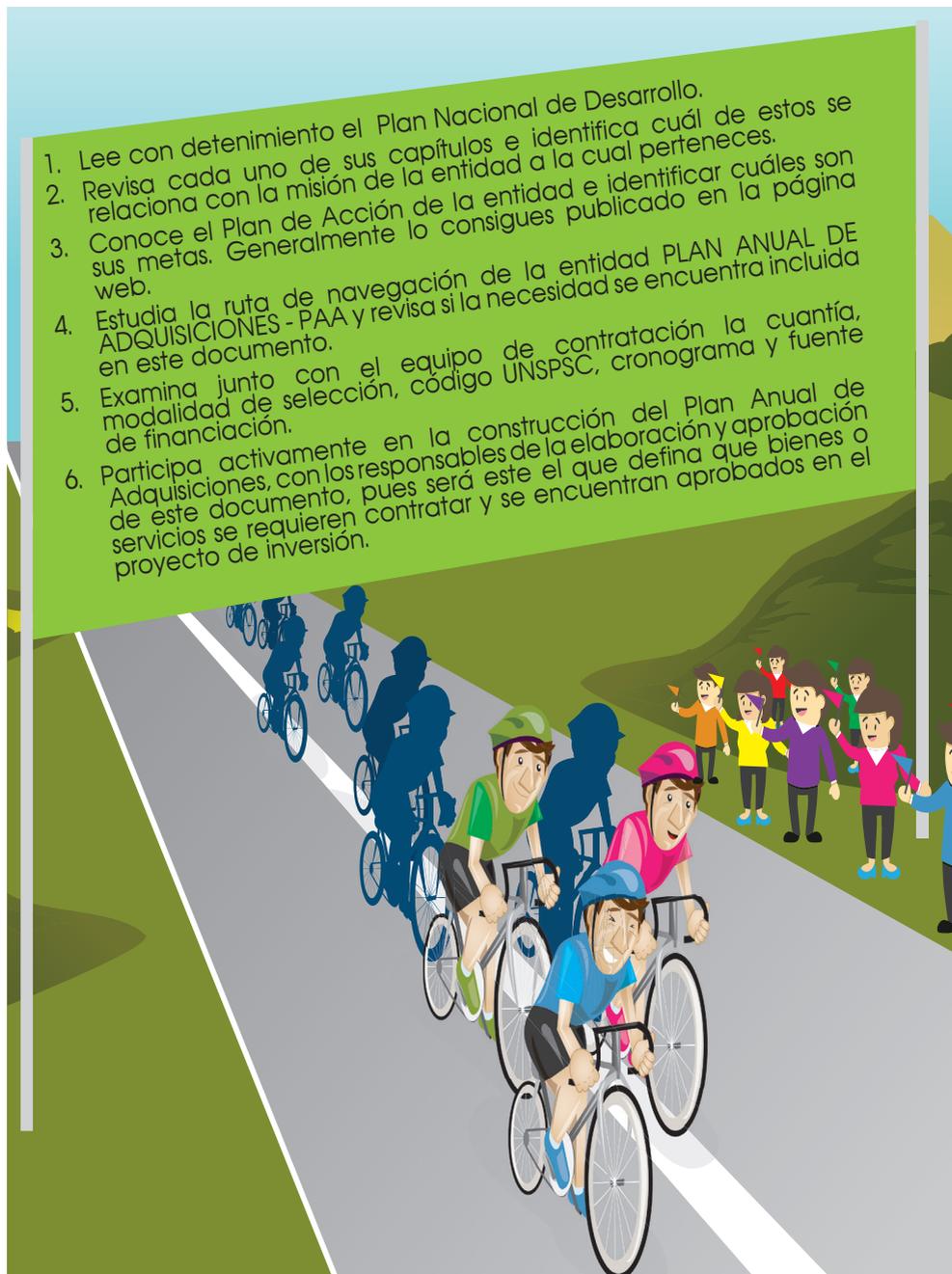


Servicios de la deuda: destinados al cumplimiento de las obligaciones por concepto de pago de amortizaciones, intereses, comisiones e imprevistos, originados en operaciones de crédito público: crédito externo y crédito interno.



¡No olvides consultar los 5 documentos antes descritos! Y seguro habrás empezado bien tu recorrido. Ahora, te voy a dar unos tips, para una planeación contractual eficiente y eficaz ...







¿Quién tiene que observar estos documentos en la etapa de planeación?, estos documentos deben ser observados en principio por la dependencia que requiere el bien o servicio, quien desempeñará el rol técnico dentro del proceso, y posteriormente por quienes desempeñan los roles jurídico y financiero.



1.2. ETAPA No.2 PRECONTRACTUAL - "PREPARANDO EL CAMINO"

Excelente, culminaste la primera etapa. Ahora vamos por la segunda, en la cual alistarás y prepararás lo necesario para que la ejecución se adelante sin dificultades.
¡Revisemos!



Para comenzar debemos tener presente el concepto de planeación, entendido este, como el análisis cuidadoso de la meta que se desea alcanzar y los recursos con los que se cuenta para alcanzarla.

En nuestro caso, esta meta se encamina a la satisfacción de las necesidades, entendida como la adquisición de bienes y servicios identificados en el Plan Anual de Adquisiciones, tanto en materia de funcionamiento o inversión que determine la entidad, con la mejor calidad y menores precios.





Esta etapa la podríamos dividir en cuatro trayectos:

1. Trayecto en ascenso con premio de Montaña:

Ficha Técnica.

2. Trayecto de descenso con premio contrarreloj por equipos:

Estudio de Mercado.

3. Trayecto plano con doble premio contrarreloj por equipos:

Estudios previos y Proyecto de Pliegos.

4. Trayecto plano y montañoso con premio especial por equipos: **¡Proceso de selección exitoso!**

Veamos cómo se recorrerá el primer trayecto, el cual será el preámbulo a las buenas prácticas que desarrollaremos en el segundo capítulo de este documento.



1. Trayecto en ascenso con premio de Montaña: Ficha Técnica.



En esta etapa, las dependencias que identifican la necesidad del bien o servicio a adquirir, deberán determinar, definir y registrar las especificaciones y características técnicas, de calidad y otras que consideren necesarias para identificar el bien o servicio requerido, a través de la construcción del documento llamado **FICHA TÉCNICA**.

Debes identificar la necesidad del bien o servicio en el Plan Anual de Adquisiciones (Carta de navegación de la Entidad) y, así mismo determinar si corresponde a un gasto del presupuesto de funcionamiento o de inversión.





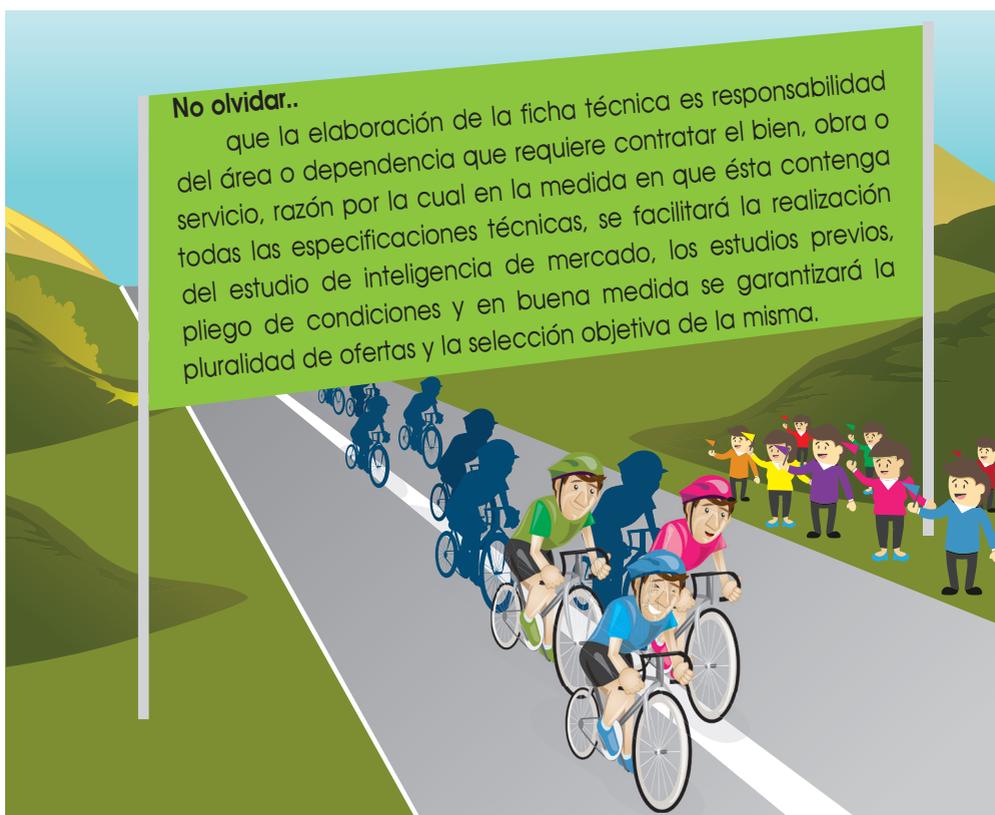
Estas dependencias se apoyan en sus profesionales o técnicos para estructurar correctamente la Ficha Técnica y dentro de sus principales tareas se tienen las siguientes:

- ➔ Identificar de manera precisa si la necesidad de la entidad involucra un bien, una obra o un servicio; Se deben incluir todas las características.
- ➔ Identificar el bien, obra o servicio según el sistema de codificación de UNSPSC⁸, para tales efectos utilizan palabras clave en la adquisición con el fin de codificarlos. Debe tenerse en cuenta que algunos rubros tales como los gastos de caja menor, las multas e impuestos no se pueden codificar.
- ➔ Hacer el levantamiento de necesidades en las cantidades que se requieren.

Las habilidades en una competencia con el tiempo, nos convierten en verdaderos competidores y no simplemente observadores.



⁸- UNSPSC. The United Nations Standard Products and Services Code. Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicio fundamentado en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica. [www. Colombiacompra.gov.co](http://www.Colombiacompra.gov.co)



Igualmente la dependencia debe considerar lo siguiente:

- ➔ Las calidades, especificaciones, características, cantidades y demás requisitos que deben cumplir los bienes, obras o servicios.
- ➔ Si se trata de bienes que hayan sido adquiridos con anterioridad, debe revisarse contra el inventario de la entidad, las cantidades que se encuentran en Almacén, en aras de determinar las cantidades reales requeridas.
- ➔ Si se trata de un servicio, debe examinarse las calidades de la persona (natural o jurídica) que se pretende contratar, de modo que se garantice la ejecución satisfactoria del objeto contractual.





→ Revisar el plazo de ejecución del contrato y tener claridad frente al tipo de actividades y obligaciones que se derivan del acuerdo de voluntades, en esa medida, los plazos establecidos deben ser proporcionales, coherentes y posibles para la ejecución satisfactoria del objeto y la entrega de productos definidos.

→ Incorporar dentro de la ficha técnica todas las condiciones derivadas del bien, obra o servicio a contratar, tales como: garantías, tiempos de entrega, lugar de prestación del servicio, obra, bien o servicios conexos⁹, entre otras.



⁹- De conformidad con las Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos elaborada por la Procuraduría General de la Nación, los servicios conexos son entendidos como aquellos que se derivan del cumplimiento del objeto del contrato, como capacitaciones, mantenimientos preventivos y correctivos, soportes técnicos, entrega de manuales, etc.



Una vez definida la Ficha Técnica del bien, obra o servicio que se desea adquirir, la entidad debe efectuar el análisis del sector al cual pertenecen tales bienes, obras o servicios. Esto incluye entre otros, el estudio de la oferta Vs demanda.

Posterior a esto, la Entidad tendrá que establecer el valor del bien, obra o servicio que se pretende contratar y las condiciones requeridas para su adquisición, por medio de una metodología desarrollada por un equipo de inteligencia de mercado el cual determinará los costos que serán presentados por posibles oferentes y que servirán como base fundamental para la determinación del presupuesto oficial estimado (POE) en el proceso de selección.



1.3 ETAPA No.3 CONTRACTUAL - "RODANDO CON PASO FIRME"



Excelente, inicias la Etapa No.3! Esta etapa es la más importante de todas y toma especial importancia el trabajo de un gran líder EL SUPERVISOR!

Una vez recorridas las dos etapas anteriores y escogida la mejor oferta, se inicia el recorrido por la siguiente etapa, con trayectos planos y de montaña, pero en donde sin duda alguna el contratista y el supervisor serán protagonistas.

En esta etapa nace un acuerdo de voluntades, requisito esencial para la celebración de un contrato¹⁰ o convenio, por medio del cual las partes tienen en ese momento la certeza del objeto, los términos de ejecución y por consiguiente sus efectos.

Esta etapa la podemos considerar como una de las más importantes dentro de nuestro recorrido contractual porque, es donde, tanto el contratista como la Entidad ejecutarán lo convenido en el tiempo estipulado, para poder satisfacer la necesidad.



¹⁰-Son contratos estatales todos los actos jurídicos generados de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Ley 80 de 1993, artículo 32.





El contratista iniciará su recorrido con la ejecución del contrato o convenio, lo que sin duda contribuirá cuando llegue a la meta se dé por satisfecha la necesidad de la entidad, y el supervisor acompañará en su recorrido al contratista, vigilando y haciendo seguimiento para que este no falle y culmine la etapa sin contratiempos.¹¹

En esta etapa ten en cuenta los siguientes pasos



Revisemos los aspectos que debe tener en cuenta el Supervisor, quien al hacer bien su tarea, recibirá el gran premio especial de esta etapa: Una excelente ejecución del contrato o convenio.



¹¹- Registro Presupuestal: El registro presupuestal, a diferencia del certificado de disponibilidad presupuestal, que afecta provisionalmente la apropiación existente, la afecta en forma definitiva. Esto implica que los recursos financiados mediante este registro no podrán ser destinados a ningún otro fin. En el registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación constituye un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos. (<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/FAQPresupuesto/EjecucionPpta/ejepresup.htm>)

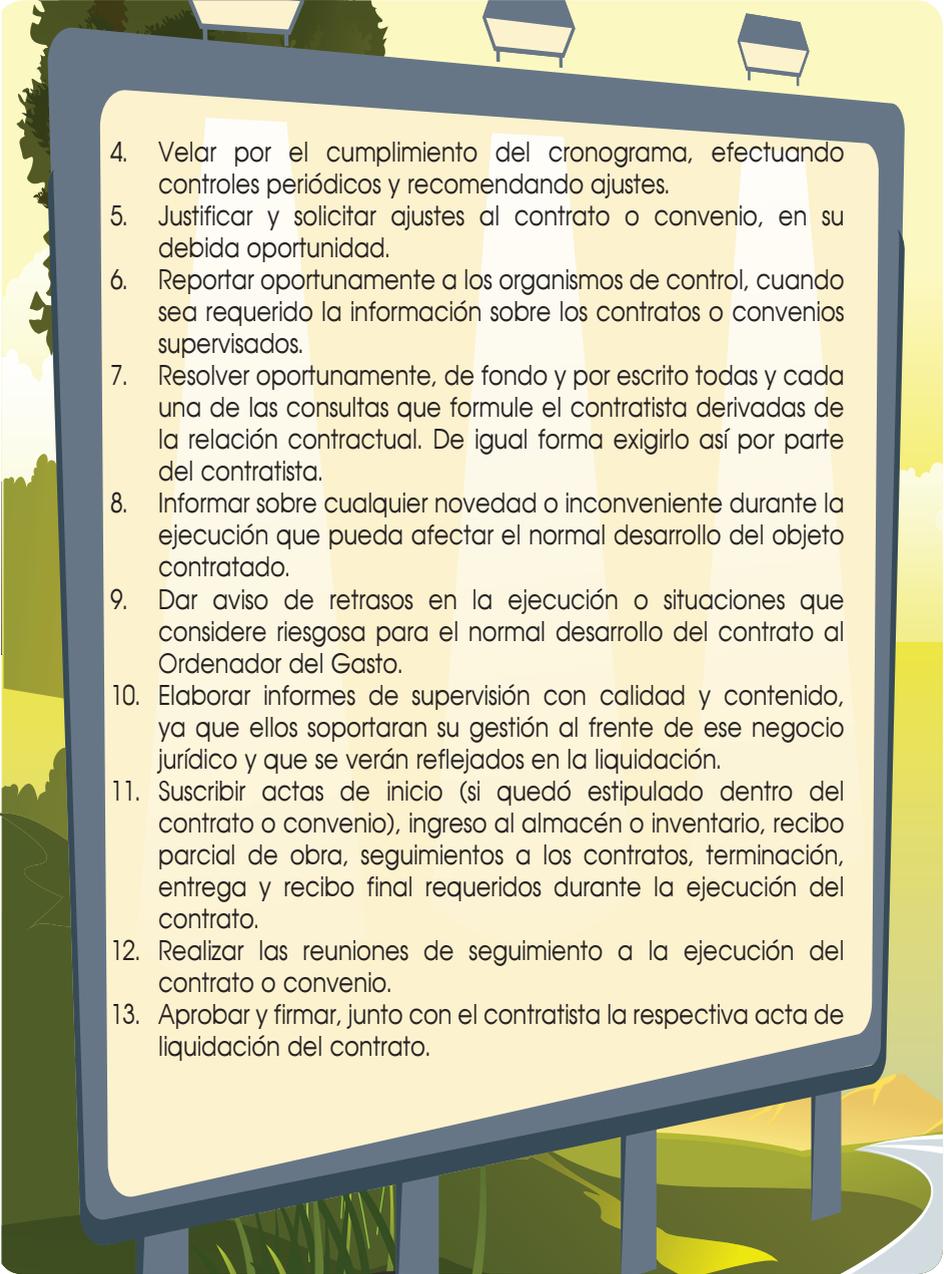
La **supervisión** es la gestión más importante dentro de una relación contractual, requiere determinación, conocimiento y carácter para exigir lo mejor en una ejecución contractual, para ello las entidades deben diseñar una herramienta de monitoreo o seguimiento de la ejecución del contrato o convenio, tendiente a que el contratista cumpla de forma eficaz y eficiente las obligaciones por él contraídas y previamente establecidas, en aras de satisfacer la necesidad de la entidad.

Así mismo, el Supervisor debe ser una persona idónea (funcionario o contratista) designada por el Ordenador del Gasto, preferiblemente del nivel profesional, el cual deberá caracterizarse por su integralidad, honestidad, profesionalismo, para hacer seguimiento a lo estipulado en el contrato o convenio.

Es vital que para la designación del supervisor se efectúe un análisis riguroso respecto a la IDONEIDAD y CAPACIDAD de quien desarrollará esta función, se deberán contemplar entonces, aspectos tales como experiencia, formación académica y habilidades en el ejercicio de esta actividad.

Pasos para que esta actividad se realice de forma adecuada:



- 
4. Velar por el cumplimiento del cronograma, efectuando controles periódicos y recomendando ajustes.
 5. Justificar y solicitar ajustes al contrato o convenio, en su debida oportunidad.
 6. Reportar oportunamente a los organismos de control, cuando sea requerido la información sobre los contratos o convenios supervisados.
 7. Resolver oportunamente, de fondo y por escrito todas y cada una de las consultas que formule el contratista derivadas de la relación contractual. De igual forma exigirlo así por parte del contratista.
 8. Informar sobre cualquier novedad o inconveniente durante la ejecución que pueda afectar el normal desarrollo del objeto contratado.
 9. Dar aviso de retrasos en la ejecución o situaciones que considere riesgosa para el normal desarrollo del contrato al Ordenador del Gasto.
 10. Elaborar informes de supervisión con calidad y contenido, ya que ellos soportaran su gestión al frente de ese negocio jurídico y que se verán reflejados en la liquidación.
 11. Suscribir actas de inicio (si quedó estipulado dentro del contrato o convenio), ingreso al almacén o inventario, recibo parcial de obra, seguimientos a los contratos, terminación, entrega y recibo final requeridos durante la ejecución del contrato.
 12. Realizar las reuniones de seguimiento a la ejecución del contrato o convenio.
 13. Aprobar y firmar, junto con el contratista la respectiva acta de liquidación del contrato.



Durante la ejecución del respectivo contrato, se pueden presentar situaciones que conlleven a algún cambio y en consecuencia, se haga necesario realizar alguna modificación al contrato, la cual debe ser en primera instancia, concertada por las partes (entidad representada por el ordenador del gasto y contratista) en cabeza de quienes estén facultados legalmente para hacerlo.

Así mismo, para realizar una modificación contractual, esta debe ser solicitada por el Supervisor, en donde de manera clara y precisa justifique las razones o circunstancias que dieron origen a la misma. Con base en esta solicitud, el ordenador del gasto y contratista suscriben el documento en el cual acuerdan realizar la modificación.

Dentro de las modificaciones contractuales, podemos encontrar las siguientes:

1. Adición: Es un incremento del valor, que no debe exceder el 50% del inicialmente pactado expresado éste en salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. Prórroga: Es una ampliación del plazo de ejecución pactado (tiempo) en el contrato inicial.
3. Cesión: Es una transferencia de derechos y obligaciones del contratista a una tercera persona para que ésta continúe con la ejecución del contrato, previamente avalada por la entidad. Es importante señalar que el cesionario, debe tener las mismas o mejores calidades que el cedente (especificaciones técnicas).
4. Suspensión: Es la interrupción temporal de la ejecución del contrato, se da por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.
5. Terminación de mutuo acuerdo: es la cesación definitiva de los efectos del contrato (acuerdo de voluntades), antes del término inicialmente pactado.





No olvides...

- ✓ Que se debe justificar, técnica, jurídica y financieramente las razones que dan origen a la modificación de manera objetiva. Estas circunstancias pueden surgir por hechos ajenos a las partes contratantes que podrían en su momento generar algún retraso en la ejecución de la contratación, por actividades no previstas que se deben desarrollar y que están en concordancia con el objeto contractual.
- ✓ Que toda modificación debe efectuarse dentro del plazo contractual, para ello debe planear con la suficiente anticipación dichos vencimientos, ya que si bien este contrato es responsabilidad de un supervisor, la modificación debe ser observada mediante un control de legalidad y suscripción del ordenador del gasto.

1.4 ETAPA No.4

POSCONTRACTUAL - "LLEGANDO A LA META"



¡Excelente! Llegaste a la cuarta y última etapa. Si fuiste un excelente Supervisor obtendrás el premio categoría especial de este recorrido: El Acta de Liquidación del Contrato o Convenio.

Con la terminación de la tercera etapa y obtenido el premio de una excelente ejecución, se da inicio a esta última etapa, con terreno plano y con la cual finalizará la carrera contractual con el premio final: **El Acta de liquidación del contrato o convenio.**

Sin duda alguna esta etapa es la más fácil en el sentido de que corresponde al trayecto en el cual el Supervisor, quien es el protagonista, solicita la liquidación y aporta para ello todos los soportes generados en las etapas anteriores de la carrera contractual.

La liquidación es un CORTE O CIERRE de cuentas cuyo propósito fundamental es el de determinar el balance definitivo contractual.

Dentro de nuestra normatividad existen tres formas para realizar este procedimiento, en donde intervienen de manera sinérgica, quienes hicieron parte de la etapa precontractual y





contractual, para determinar la real ejecución de las obligaciones, del presupuesto, de las condiciones del contrato y la satisfacción del bien o servicio contratado.

1. Cuando hablamos de **liquidación bilateral**, es la que se realiza de mutuo acuerdo, en los términos que la ley establece y que se pactan en el contrato, es decir, este procedimiento se determinó dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, a la terminación de la fecha del acuerdo que la disponga¹².

2. Si previa notificación o convocatoria que realice la entidad para la liquidación bilateral, el contratista no concurre a liquidar el contrato o no se llega a ningún acuerdo con él, el supervisor o interventor, según sea el caso, puede solicitar la **liquidación unilateral** dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término de la liquidación bilateral, evento en el cual, la entidad expedirá un acto administrativo (motivado) respecto del cual procede recurso de reposición.

3. Ahora bien, si vencidos los anteriores términos no se logra liquidar el contrato, la normatividad estableció que se podía liquidar el contrato dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de tales términos¹³, sin embargo, si durante este último lapso es notificado el auto admisorio de la demanda encaminada a la liquidación del contrato, solo el juez tendrá competencia para resolver la liquidación.

La liquidación procede por regla general en los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, para los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión no será obligatoria esta aplicación¹⁴, salvo si en los mismos existen recursos pendientes por ejecutar o liberar.



12- Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

13- Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

14- Artículo 217 del Decreto 019 de 2012.



→ Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato y hasta el momento de su liquidación.

→ La carpeta contractual debe estar debidamente organizada con todos los soportes de ejecución derivados de esta actividad, esto es, informes de supervisión, requerimientos, evidencia de recibo de los bienes o servicios y todos aquellos que le den certeza a la administración que luego de este esfuerzo institucional se llega a buen término.

→ El supervisor es responsable de solicitar la liquidación del contrato, adjuntando su informe final y los soportes del caso.



CAPITULO 2.

TÉCNICAS PARA UN RECORRIDO EFICIENTE Y EFICAZ.

Luego de conocer los temas necesarios y relevantes en cada etapa de nuestro recorrido contractual, te enseñaré la aplicación de las buenas prácticas implementadas en cada una de las etapas...





2.1 ETAPA PRECONTRACTUAL



Continuamos con los trayectos recorridos en la etapa precontractual, te voy a mostrar las experiencias al interior de nuestra entidad que generaron la aplicación de buenas prácticas usadas en este segundo trayecto de la etapa para su eficiente recorrido, No olvides el significado de cada uno de los banderines

En la primera parte de este documento, dimos un abrebocas de lo que sería el recorrido durante los trayectos enunciados en la etapa precontractual, y explicamos el primero de ellos, ahora continuaremos en este fascinante recorrido con el segundo de los trayectos de esta importante etapa.

2. Trayecto de descenso con premio contrarreloj por equipos:

Estudio de Mercado.



ESTUDIOS DE MERCADO Y ANALISIS DEL SECTOR

1- CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE INTELIGENCIA DE MERCADO

El Decreto 1510 de 2013, en el artículo 15, establece el deber de las entidades estatales de analizar el sector al cual pertenece el bien, obra o servicio a adquirir. Esta actividad que permite conocer el contexto del proceso de contratación, identificar algunos riesgos y determinar los requisitos habilitantes, a través del análisis del mercado y del sector, de esta manera, se propende porque estos aspectos sean tenidos en cuenta en la estructuración de los documentos previos al proceso de contratación.





EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Este proceso, con anterioridad a la conformación del equipo, era adelantado por la misma dependencia que requería el bien o servicio para satisfacer la necesidad identificada.

El procedimiento que se usaba, era el siguiente:

1. Se solicitaban 3 cotizaciones a diferentes proveedores.
2. La ficha técnica, en ocasiones, no contenía todas las características de modo, tiempo y lugar en que se requerían para contratar los bienes y servicios.
3. Se promediaba el valor con las cotizaciones allegadas y posteriormente se tomaba como base para estimar el presupuesto de la contratación, sin un análisis de las mismas.

Con la utilización de esta práctica se evidenció que:

1. Se limitaba la identificación de oferentes.
2. Un mismo oferente suministraba toda clase de bienes y servicios, sin ser su especialidad.
3. Se ponía en riesgo la calidad de los bienes y servicios, así como el cumplimiento en los tiempos señalados para la ejecución del contrato.
4. La entidad resultaba asumiendo los sobrecostos de subcontratación de los bienes y servicios, por cuanto muchos oferentes recurren a la subcontratación y a la compra a comercializadoras, para dar cumplimiento al contrato.
5. En el desarrollo del proceso se devolvían los documentos para ajuste de las características técnicas, lo que generaba reprocesos y dilaciones en el tiempo para adelantar la contratación.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Como buena práctica, la entidad evidenció la necesidad de que dicho proceso fuera adelantado por profesionales independientes a la dependencia que identificaba la necesidad de adquirir bienes y servicios. Por esta razón, se conformó el Equipo de Inteligencia de Mercado, adscrito al Grupo de Gestión en Contratación. Este equipo tiene una connotación independiente a las demás tareas que se desarrollan en la etapa precontractual, lo que permite garantizar oportunidad y objetividad en el estudio de mercado, generando mayor pluralidad de oferentes, en cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública.



El rol que juega el equipo de inteligencia de mercado es fundamental, dado que es soporte a la dependencia que estructuró la ficha técnica, y define el estudio de mercado que soportará el proceso. Este equipo lidera la segunda parte de la etapa. Veamos algunas características de ellos.





El Equipo de Inteligencia de Mercado, debe:

1. Estar conformado por un número plural de profesionales en diversas disciplinas (economía, finanzas, ingeniería, mercadeo, derecho entre otras). La interdisciplinariedad de quienes intervienen en estas actividades, permite efectuar un análisis profundo de las especificaciones técnicas del bien, obra o servicio a adquirir y, por lo tanto, una revisión minuciosa del mercado real.
2. Establecer un procedimiento para la realización de las actividades que desarrollará el grupo. Esto constituirá un instrumento de trabajo para toda la entidad.
3. Tener un líder del proceso, quien guiará al equipo en el desarrollo de sus actividades y velará por el cumplimiento adecuado del procedimiento previamente establecido.

Por otro lado, el Equipo de Inteligencia de Mercado desarrolla las siguientes tareas:

1. Participa en la construcción del Plan de Acción y del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) de la entidad. Esto, con el fin de iniciar la identificación de las necesidades que pretende suplir la entidad dentro de la vigencia fiscal y con el presupuesto asignado para tal fin.
2. Brinda colaboración a las dependencias en la construcción de la Ficha Técnica (que contiene la necesidad del bien o servicio y sus características), conforme a las necesidades identificadas en el Plan Anual de Adquisiciones.
3. Adelanta el proceso de inteligencia de mercado (análisis del sector y la elaboración del estudio de mercado) garantizando la objetividad y la aplicación de los principios rectores de la contratación, apuntando siempre a la pluralidad de oferentes.
4. Realiza el análisis crítico y objetivo del sector y del mercado del bien o servicio a contratar, para determinar el Presupuesto Oficial Estimado (POE) que la entidad debe apropiarse para cada proceso de selección.

Es importante resaltar que este equipo no solo sondeará el bien o servicio que pretende adquirir la entidad en el sector **público**, sino que también lo hará en el sector **privado**. De

esta manera, se identifican los altos niveles de competitividad e innovación que permiten incorporar información cualitativa en la Ficha Técnica y que generen valor agregado a la contratación.

5. Remite al grupo de contratos el listado de invitados a cotizar en el sondeo de mercado, para que una vez publicado el proyecto de pliego se les informe el link en el SECOP donde pueden consultar el proceso y participar del mismo.



BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ **Contar con Fichas Técnicas** para cada bien o servicio, en las cuales éstas especificaciones son claras, precisas y coherentes con el comportamiento del mercado.
- ✓ **Contar con una base de proveedores de bienes y servicios**, garantizando la pluralidad de oferentes, la selección objetiva y la transparencia, así como la publicidad en los procesos contractuales.
- ✓ **Minimizar el riesgo** de sondear el mercado con fichas técnicas que no se ajusten a las reales necesidades de la entidad.
- ✓ **Identificar los riesgos previsible**s que puedan afectar la contratación desde el punto de vista económico, técnico o jurídico.
- ✓ **Generar credibilidad y confianza** en los oferentes que participan en el estudio de mercado, dado que son invitados a participar en el proceso de selección.
- ✓ **Contribuir** a que la Unidad sea reconocida como una entidad transparente en sus procesos, que genera la participación activa de oferentes.





- ✓ **Minimizar el riesgo de corrupción** puesto que el equipo, si bien participa en el sondeo de mercado y tiene el primer contacto con oferentes, no participa en la etapa precontractual, lo que le impide tener injerencia de cualquier tipo en el proceso.
- ✓ **Establecer alternativas** para suplir las necesidades que generan valor agregado para la entidad, partiendo de la identificación del comportamiento del bien o servicio en el mercado.
- ✓ **Desarrollar el proceso precontractual sin mayores dificultades**, garantizando los principios que rigen la contratación pública y optimizando tiempo.
- ✓ **Optimizar el uso de los recursos públicos**, obteniendo una mayor participación de los oferentes quienes pujan por la adjudicación del contrato y permiten obtener los mejores precios alrededor de las necesidades institucionales.

INDICADOR DE
EFECTIVIDAD

No. total EM entregados
total SOLICITUDES EM

61
66

92%

2- IMPLEMENTACIÓN DE MESAS DE TRABAJO PARA LA DEFINICIÓN DE LA FICHA TÉCNICA





EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Al iniciar todo proceso de contratación debe estar determinada la necesidad del bien, obra o servicio a satisfacer por parte de las dependencias que la requieren en la ficha técnica, sin embargo, en la práctica se evidenció que:

1. En la gran mayoría de casos, se utilizaba una ficha técnica para realizar el estudio de mercado, que no era clara en las especificaciones técnicas del bien o servicio.
2. Se generaban múltiples observaciones a la ficha técnica por parte de los posibles oferentes.
3. Las modificaciones a la ficha ocasionaron re-procesos que afectaron los tiempos del proceso de selección y redundaron en los atrasos de la ejecución presupuestal.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Debido a lo anterior, se implementó como buena práctica la realización de mesas de trabajo para la definición de la ficha técnica, en conjunto con las dependencias técnicas y financiera.

Para lo anterior, se requiere que previo a la convocatoria de la mesa de trabajo para la definición de la ficha técnica se efectúe:





1. El análisis y revisión del borrador de la Ficha Técnica construida por la dependencia que requiere el bien, obra o servicio y, por parte de las dependencias que intervienen en el proceso contractual dentro de los 2 días siguientes a su envío. Estas dependencias son:

1.1 Gestión en Contratación (Inteligencia de mercado y precontractual)

1.2 Gestión Financiera.

2. La formulación de las inquietudes, sugerencias o propuestas frente al contenido de la ficha, que se llevarán a la mesa de trabajo para ser absueltas y definidas en la misma.

Una vez realizado este ejercicio, y con la convocatoria del grupo de inteligencia de mercado, se realiza la mesa de trabajo, dentro de los 5 días siguientes a su radicación, en la cual se surten los siguientes pasos:

1. Cada uno de los asistentes (jurídico, financiero, asesor de ordenador de gasto, etc.) da a conocer en la mesa de trabajo las inquietudes sobre contratación. Estas son presentadas a la dependencia que requiere el bien o servicio (área técnica), debido a que es la responsable del proceso de contratación y de definir las necesidades a satisfacer.

2. Se resuelven las inquietudes y/o realizan ajustes (de ser necesario) a la ficha técnica, de manera que como resultado de esta mesa de trabajo, se tenga este documento en su versión definitiva. Es de notar que la ficha técnica será el insumo principal del estudio de mercado que determinará el Presupuesto Oficial Estimado (POE), para el inicio del proceso.

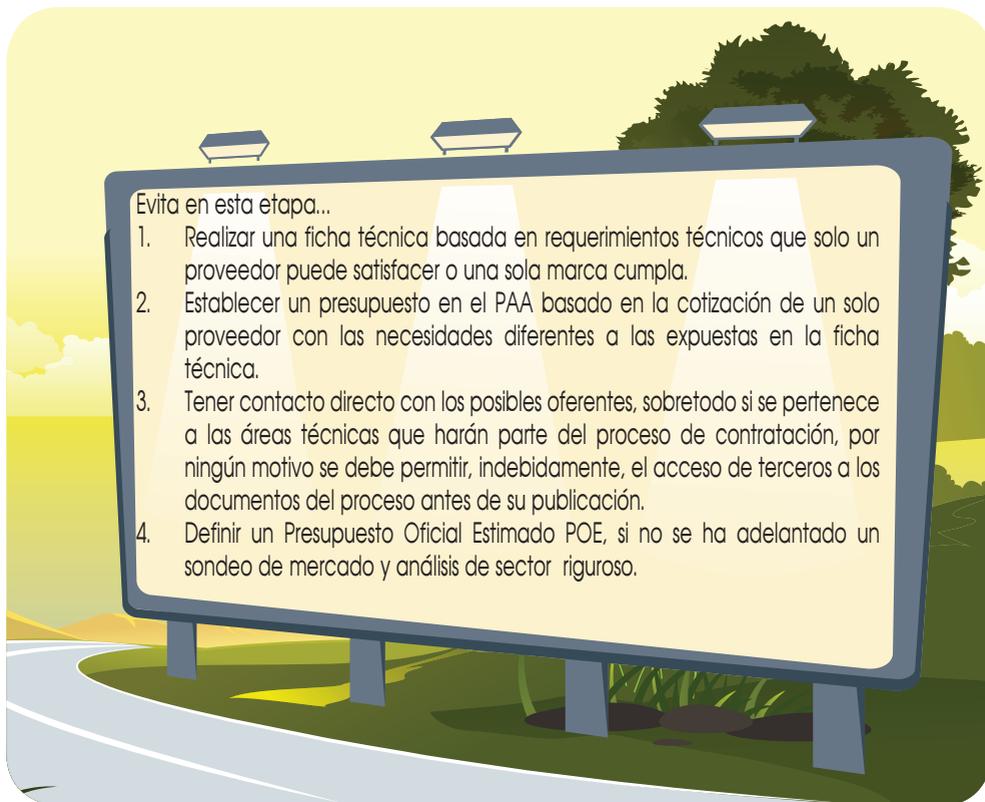


BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Llevar a cabo un análisis conjunto de la ficha técnica, desde el punto de vista jurídico, financiero y técnico, logrando así identificar de manera clara y detallada los requerimientos que se pretenden satisfacer con un proceso de selección.
- ✓ Este espacio ha sido enriquecedor para la identificación de la necesidad, toda vez que la participación de las diferentes dependencias que intervienen en el proceso permite contar con distintos puntos de vista (desde su especialidad) y fortalecer las especificaciones técnicas del servicio, obra o bien a contratar.
- ✓ Ha permitido a las personas miembros del equipo de trabajo adquirir conocimientos y destrezas en disciplinas diferentes a las propias, formando colaboradores integrales y críticos a la hora de adelantar cualquier tarea.
- ✓ Esta actividad ha generado un ahorro administrativo para la entidad. La estructuración conjunta de este documento evita reprocesos y dilaciones en la construcción de la ficha técnica; buscando con esto definir la necesidad en un tiempo justo.
- ✓ Con la participación, en la mesa de trabajo, de los asesores del ordenador del gasto, se logra que conozcan previamente el proceso que se adelantará y, por ende, se facilita su revisión y aprobación.





3- BASE DE DATOS DE POSIBLES PROVEEDORES DE LA ENTIDAD.



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Antes de la conformación del grupo de inteligencia de mercado, como se dijo anteriormente, eran las áreas encargadas de los procesos quienes tenían contacto directo con los posibles oferentes o proveedores. Por esta razón, no se contaba con un consolidado en los datos de quienes podían ofertar los bienes y servicios que la entidad requería.



Por otro lado, para que esta herramienta sea lo más completa posible, incluyendo la mayor cantidad de proveedores, y debido a que muchas entidades públicas contratan los mismos bienes y servicios, la información en esta base se actualiza con las bases de las demás entidades. Este ejercicio permite lograr que la entidad economice esfuerzos administrativos en la búsqueda de los comportamientos económicos sobre el bien, obra o servicio a contratar.



BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Optimizar los tiempos de búsqueda de proveedores, quienes son posibles oferentes en los procesos de selección.
- ✓ Teniendo identificados los posibles proveedores y su especialidad, se garantiza la publicidad de los procesos adelantados por la entidad.
- ✓ Mejorar las relaciones comerciales con los proveedores, quienes agilizan el envío de las cotizaciones solicitadas por la entidad.
- ✓ Lograr un acercamiento con los actores directos del mercado, los cuales proporcionaran información técnica valiosa para el desarrollo y fortalecimiento de los procesos al interior de la entidad.
- ✓ Se mantiene permanente contacto con otras entidades públicas para analizar comportamiento del mercado y de los contratistas que han prestado sus servicios o han suministrado bienes al Estado.



**Creación base de datos Proveedores a la fecha con
344 registros**

4- TRABAJO DE CAMPO Y/O BENCHMARKING EN LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE MERCADO.



El proceso de elaboración de estudios de mercado consiste en indagar el valor del bien, obra o servicio que se pretende contratar. De la misma manera se investiga sobre las condiciones requeridas para su adquisición, lo que permite determinar el presupuesto oficial estimado del proceso de contratación y los demás aspectos que inciden en una economía de mercado respecto a esos bienes, obras o servicios.



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Esta labor de interacción con los posibles proveedores de la entidad y el acceso a la información que estos suministran, se obtenía principalmente por medio de llamadas telefónicas y cruce de correos electrónicos, entre estos y la dependencia que identifica el bien, obra o servicio requerido.

En este ejercicio se evidenció que:

1. Las cotizaciones eran escasas.
2. Los proveedores identificados eran muy limitados.
3. No existían tiempos definidos para la entrega de las cotizaciones.
4. El POE no respondía a un análisis de sector y de mercado ajustado a la realidad.





DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Como buena práctica se implementó el trabajo de campo y/o benchmarking para la elaboración de los Estudios de Mercado. En otras palabras, se propendió porque el Equipo de Inteligencia de Mercado realizara un acercamiento personal e interactivo in-situ con el proveedor del bien, obra o servicio además, se quiso optimizar los tiempos de respuesta y realizar esta actividad de búsqueda de cotizaciones de una manera ágil y personalizada.

Las visitas a los posibles proveedores implican que el funcionario o colaborador miembro del Equipo de Inteligencia de Mercado, pueda explicar detalladamente al proveedor la ficha técnica, resolver cualquier tipo de duda que este a su alcance con respecto al bien, obra o servicio a adquirir. Por lo tanto, el funcionario o colaborador conocerá las instalaciones y medios de producción con que cuenta el proveedor que a futuro pueda llegar a ser contratista de la entidad.

Este acercamiento, con los posibles proveedores y proponentes, genera confianza en ellos y muestra la transparencia con la que se desarrollaran los procesos de selección, y la certeza que su participación en el mismo se hará en igualdad de condiciones.



BENEFICIOS

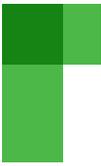
El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Optimizar los tiempos de respuesta por parte de los posibles proveedores o proponentes.
- ✓ Obtener información valiosa que ayuda a la definición de Ficha Técnica, a partir de las observaciones que se reciben por parte de los oferentes.
- ✓ Generar confianza y transmitir transparencia de los procesos que se adelantan por parte de la Unidad.
- ✓ Transmitir un mensaje de legalidad y compromiso de participación en igualdad de condiciones a todos aquellos que participan en el proceso de estudio de mercado.
- ✓ Garantizar la invitación a participar en el proceso, lo que hace que el proveedor tenga una participación activa dentro del proceso de selección.

TIEMPOS DE OBTENCIÓN DE LA COTIZACIÓN

8-10 días hábiles para procesos de selección no complejos
10-15 días hábiles para procesos complejos en su objeto





70

EXPERIENCIAS EXITOSAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EJEMPLAR

3. Trayecto plano con doble premio contrarreloj por equipos: Estudios previos y Proyecto de Pliegos.



¡Felicitaciones, ya tienes definida tu Ficha Técnica y tu Estudio de Mercado!

Ahora continuaremos con nuestro recorrido por el último trayecto de esta etapa, que será liderada por el equipo precontractual y antes de abordar las buenas prácticas en materia de estudios previos y proyecto de pliegos, es importante que cada uno de los participantes de esta carrera de acuerdo a su rol (técnico, jurídico o financiero), tenga en cuenta, ciertos aspectos. ¡¡¡Veamos!!!



Para quienes estructuran los aspectos Técnicos...

-La definición técnica contenida en los estudios previos debe coincidir con lo establecido en la ficha técnica, que sirvió de base para la elaboración del estudio del sector y el estudio de mercado. Una modificación en esta instancia puede incidir considerablemente en el análisis realizado por el Equipo de Inteligencia de Mercado.



-Los criterios para seleccionar la oferta más favorable, dentro de los que se encuentran los habilitantes y los que otorgan puntaje, deberán ser **proporcionales, razonables y adecuados** respecto a la naturaleza del objeto a contratar y a las obligaciones del acuerdo de voluntades que se suscribirá.

-Los permisos, autorizaciones, licencias y demás exigencias normativas que deba cumplir el futuro contratista, deberán estar incorporados en estos estudios.

Para quienes estructuran los aspectos financieros...

-Los requisitos financieros (habilitantes) deberán ser proporcionales, razonables y adecuados respecto a la naturaleza de la norma, del objeto a contratar y las obligaciones que se deriven de la contratación. Además es necesario que sean coherentes frente a lo evidenciado en el estudio del sector. Debe tenerse en cuenta que los indicadores financieros que se exijan, solo podrán ser los que la ley autoriza.





Para quienes estructuran los aspectos jurídicos (precontractual en nuestro caso)

-Frente a la definición de la modalidad de contratación y la regulación jurídica relacionada con el objeto del contrato o convenio, siempre deberá propenderse por procesos de convocatoria pública que garanticen transparencia y participación.



-Deberá proporcionarse permanente colaboración a las áreas técnicas y financieras para aclarar aspectos relevantes del proceso que puedan incidir en la toma de decisiones en estos aspectos.

ASI MISMO ES IMPORTANTE TENER EN CUENTA...

Que los estudios previos¹⁵ son una herramienta fundamental de planeación, toda vez que estos documentos, de conformidad con la normatividad vigente (Decreto 1510 de 2013), deben contener todos los elementos y requisitos previstos en las disposiciones legales, dentro de los cuales se encuentran:



¹⁵-Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2009, expediente 16.106, C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Allí, se aseguró: "Así pues, todo proyecto que vaya a ser emprendido por las entidades estatales debe estar precedido de un conjunto de estudios tendientes a establecer su viabilidad técnica y económica, así como el impacto que haya de tener en la satisfacción de las necesidades públicas. La importancia de un estudio previo por parte de la administración antes de la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato permite: (i) identificar la real necesidad de la administración; (ii) establecer todas las características que individualicen el bien o bienes requeridos, y (iii) asignarle una partida presupuestal dentro del presupuesto de la entidad"

- ➔ Definición y descripción de la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación, señalando la relación con los cometidos y fines estatales y, por ende, el objeto del contrato debe tener relación con éstos.
- ➔ Justificación de la necesidad que se requiere satisfacer con la contratación, acorde con los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 y el numeral 3 del artículo 20 del decreto 1510 de 2013.
- ➔ Definición técnica de la forma en la que la entidad puede satisfacer su necesidad. Puede corresponder a un proyecto, estudio, diseño o pre-diseño, dependiendo de la naturaleza del contrato o convenio. Este, debe obtenerse del estudio que sustente la contratación, la enunciación del proyecto o la realización del diseño o pre-diseño, todos ellos actualizados y con su respectivo soporte.
- ➔ Descripción del objeto a contratar con sus especificaciones esenciales y la identificación del contrato a celebrar, así como la modalidad de selección.
- ➔ Permisos, autorizaciones, licencias y demás exigencias normativas, según sea el caso.
- ➔ El solicitante indicará los fundamentos jurídicos que justifican la modalidad de contratación y la regulación jurídica relacionada con el objeto del contrato.
- ➔ Análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato, señalando las variables consideradas para calcular el presupuesto de la contratación, su monto, costos asociados a la misma, los que conlleven la participación en el proceso de selección y todos los requeridos para la total ejecución del contrato.
- ➔ Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
- ➔ El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.
- ➔ Las garantías que la Entidad contempla exigir en el proceso de contratación.
- ➔ La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.





Hechas estas precisiones, te voy a compartir las experiencias y buenas prácticas en lo que a estudios previos y proyecto de pliegos se refiere.

5- IMPLEMENTACIÓN DE LAS MESAS DE TRABAJO PARA LA DEFINICIÓN DE LOS ESTUDIOS PREVIOS.

Los estudios y documentos previos son el soporte para la elaboración del proyecto de pliego, el pliego de condiciones definitivo y el contrato, por lo tanto, de la rigurosidad de su elaboración dependerá en buena medida, que el resultado que arroje el proceso de contratación para la adquisición de un bien, obra o servicio, sea el mejor para la satisfacción de la necesidad previamente establecida e identificada en el PAA.



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

La actividad de definir el estudio previo se tornaba algo dispendiosa, comoquiera que este documento contiene elementos técnicos, financieros y jurídicos. Por lo tanto, su consolidación y definición se hacía con versiones distintas, enviadas a través de correos electrónicos de quienes participaban en el proceso. Estas personas, al no tener contacto directo, tenían problemas en el entendimiento del lenguaje utilizado por cada uno desde su especialidad. Esto se traducía en demoras que afectaban significativamente el inicio de los procesos de contratación.



Por tal motivo, y en aras de ser una entidad pública ejemplar, se optó por realizar el ejercicio de definición de los estudios previos de manera conjunta y personalizada.





DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Conforme a lo anterior, se incorporó, como buena práctica, la conformación de mesas de trabajo para la definición de los estudios previos. Este escenario es ideal para que los colaboradores o funcionarios de la entidad que intervienen en esta actividad, desde su conocimiento, aporten para el análisis y concertación de los aspectos técnicos, jurídicos y financieros. Lo anterior permite que el desarrollo del proceso de selección sea integral y se optimice el recurso tiempo.

Tareas previas a la Mesa de Trabajo.

1. Una vez el Grupo de Inteligencia de Mercado obtiene en la mesa de trabajo la ficha técnica definitiva, con la cual se adelantará el proceso de estudio de mercado, la remite al abogado responsable de adelantar el proceso de selección. De la misma manera, inicia el sondeo de mercado según el procedimiento definido.
2. El abogado designado una vez obtiene la ficha técnica definitiva, solicita al área técnica el borrador del Estudio Previo para una revisión inicial.
3. Obtenido el borrador del estudio previo, lo remite junto con la ficha técnica al área financiera y los asesores del ordenador del gasto, quienes hacen una nueva revisión antes de la convocatoria de la mesa de trabajo. Gracias a esto, se incorporan los demás aspectos que no son de competencia del área técnica.

El abogado convoca a mesa de trabajo dentro de los 3 días hábiles siguientes al envío de los documentos, para que se expongan las observaciones al estudio previo y se resuelvan las dudas que cada participante tenga.

Como resultado de la mesa de trabajo se obtiene el documento definitivo de Estudio Previo, que será la base del proceso de contratación.



Para la realización de este ejercicio, es recomendable que se implementen procedimientos claros y eficientes de planeación, en concordancia con las normas establecidas para esta materia.

De la misma manera, se deben establecer los responsables de ejecutar cada una de las actividades. Todo lo anterior, con el fin de garantizar que el proceso no solo satisfaga los fines esenciales de contratación, sino que su cumplimiento se haga de forma oportuna y sin mayores costos.

No olvides que siempre se debe tener claridad frente a los aspectos del proceso. De esta manera, tendrás autonomía para responder las inquietudes y ajustar los aspectos a que haya lugar, evitando retrasos y dilaciones en el proceso.



BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Optimizar recursos humanos y administrativos, mejorando el proceso precontractual.
- ✓ Unificar conceptos y criterios para dar respuesta a posibles observaciones realizadas por los interesados en participar del proceso de selección.
- ✓ Adelantar, paralelamente al estudio de mercado, la estructura del estudio previo en los aspectos que sean susceptibles de definir antes de obtener el resultado de estudio de mercado que define el POE.





- ✓ Evitar reprocesos en la definición de los documentos previos al proceso.
- ✓ Interacción personal del equipo que estructura y participa en el proceso de selección, mejorando las relaciones personales y el clima laboral.

ESTRUCTURACIÓN DE PLIEGOS DE CONDICIONES - LECCIONES APRENDIDAS.

El abogado responsable de adelantar el proceso de selección como líder en este trayecto, define y estructura, con base en los Estudios Previos y sus anexos, el documento "Proyecto de Pliegos". En el mencionado documento se definirán las reglas de juego para lo que resta de la etapa.

En esta etapa, el abogado debe observar los procesos adelantados con anterioridad por la entidad y otras del sector público, para revisar cuales fueron las dificultades que se presentaron y aprender de ellas. Todo con el propósito de minimizar riesgos previsible y obtener un mejor desempeño en esta etapa.

4. Trayecto plano y montañoso con premio especial por equipos: Proceso de selección exitoso!





¡Adelante! ya tienes cuatro premios en esta carrera: Ficha Técnica, Estudio de Mercado, Estudio Previo y Proyecto de pliegos. Ahora inicia esta etapa en donde el trayecto es mixto y el premio por equipos, es un ¡Proceso de selección Exitoso!

El equipo precontractual lidera esta etapa, aunque en ella participan otros equipos; parte fundamental para lograr la meta.

Es importante anotar que en el equipo precontractual se designa el competidor que desempeñara el rol jurídico en el proceso. Esta persona será quien convoque a los competidores técnico y financiero cuando lo requiera.

Esta etapa inicia cuando la entidad manifiesta públicamente su voluntad de adelantar un proceso contractual para satisfacer ciertas necesidades de tipo misional o funcional. Por otro lado, finaliza con el acto administrativo de adjudicación o declaratoria de desierta. En este último escenario se puede afirmar que se ha culminado exitosamente la etapa.

Veamos como se desarrolla esta etapa.

1. Publicación de aviso de convocatoria en la página web de la entidad. De esta manera, se da a conocer la intención de la entidad en adelantar un proceso de selección.
2. Publicación del resultado del estudio de mercado adelantado por la entidad.
3. Publicación de los estudios previos, sus anexos, y el proyecto de pliegos de condiciones del proceso correspondiente en el aplicativo SECOP. Esta publicación tiene como finalidad además de dar a conocer el proceso, garantizar la





transparencia y la participación en igualdad de condiciones de los interesados.

4. Luego que los oferentes presenten sus observaciones a los documentos previos, la entidad efectuará un análisis detallado y justificado en donde se determina la viabilidad de acoger o desestimar dichas observaciones e incluirlas dentro del pliego de condiciones definitivo.

5. Se publica el acto de apertura del proceso y el pliego de condiciones definitivo, el cual según palabras del Consejo de Estado:

“Es el documento que concreta y materializa un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes”¹⁶.

6. Se designa un comité evaluador compuesto por los profesionales que trabajaron en la construcción de los estudios previos. Estas personas jugarán un rol independiente en esta etapa (técnico, financiero y jurídico), en la evaluación de las ofertas.

7. Se reciben las ofertas en la fecha y hora establecida en los pliegos de condiciones.

8. Se procede con la evaluación de las ofertas recibidas (en su parte jurídica, técnica y financiera). El documento en donde se consignan los resultados deberá trasladarse a los oferentes. De esta manera, ellos pueden subsanar su oferta o inclusive pueden controvertir dicha evaluación.



¹⁶- Sentencia del 24 de Julio de 2013 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente, Enrique Gil Botero Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642)

9. Se emite la evaluación definitiva que establece el orden de elegibilidad y la recomendación del comité evaluador de adjudicar o declarar desierto el proceso.

10. Finalmente, se publica el acto administrativo de adjudicación o el de declaratoria de desierto (si ninguno de los proponentes cumple con lo requerido por la entidad o no se presenta ningún oferente). La etapa precontractual culmina con la suscripción del correspondiente contrato con el proponente ganador.





6-REALIZACIÓN DE AUDIENCIA DE ACLARACIONES DE PROYECTO DE PLIEGOS DE CONDICIONES:



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

En esta etapa, con alguna frecuencia los posibles proponentes realizaban observaciones al proyecto de pliego, las cuales eran resueltas y tenidas en cuenta para ajustar el pliego definitivo y, después, se publicaba. Sin embargo, surgían nuevas y múltiples inquietudes u observaciones al pliego definitivo. En la mayoría de los casos, estas nuevas observaciones no solo implicaban desgaste administrativo en su análisis y respuesta, sino que generaba la expedición de adendas que modificaban el pliego definitivo y, en especial, el cronograma establecido.

Esta situación generaba, para la entidad, retrasos en la iniciación de la ejecución. Además, se presentaba, en la mayoría de las ocasiones, en el desarrollo de procesos cuyo objeto era de tal complejidad que entender la forma de ejecutar el futuro contrato no era del todo claro para aquellos que estaban interesados en participar del proceso contractual.

Debido a estas circunstancias, se implementó como buena práctica, la realización de una audiencia de aclaraciones de proyecto de pliegos de condiciones. Esto aplica para cualquier tipo de proceso, no solo en la Licitación Pública, en aras de minimizar al máximo el número de observaciones presentadas con posterioridad a la publicación del pliego de condiciones definitivo.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Si bien la norma no establece la obligatoriedad de realizar audiencias de aclaraciones de proyecto de pliego o de pliego de condiciones en procesos diferentes a la licitación, se adoptó como buena práctica, la realización de las mismas, en procesos diferentes a la licitación.

Es así como se evalúa, cuando en el desarrollo del proceso se presenta una gran cantidad de observaciones al proyecto de pliegos, la pertinencia de la realización de una audiencia, en la que estén presentes todos aquellos que se encuentren interesados en participar como oferentes dentro del proceso. La audiencia será llevada a cabo por el abogado encargado de adelantar el proceso de selección, en conjunto con la parte técnica y financiera.

En la audiencia se dará la oportunidad a cada uno de los asistentes, de presentar todas las inquietudes u observaciones, las cuales se procuran resolver de inmediato por los funcionarios de la entidad de acuerdo a su especialidad. Sea por parte de la persona encargada de los aspectos técnicos, financieros o jurídicos.

Una vez finalizada esta diligencia, se consigna en un acta el desarrollo de la misma, documento que hace parte integral del expediente del proceso.





BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Fortalecer el principio de transparencia en el proceso de selección.
- ✓ Asegurar la participación de los oferentes, en igualdad de condiciones, en los diferentes procesos de selección.
- ✓ Evitar la expedición de múltiples adendas modificatorias del pliego de condiciones definitivo.
- ✓ Minimizar riesgos que afecten los tiempos definidos para el proceso y para la ejecución contractual.
- ✓ Hacer partícipes a los posibles oferentes en la definición de condiciones que permitan la pluralidad de oferentes y que garanticen la escogencia objetiva de la oferta.

7- IMPLEMENTACIÓN DE MATRIZ DE RIESGOS:



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Si bien la estimación de los riesgos se ha tenido en cuenta en el desarrollo de todo proceso contractual, con anterioridad a la expedición del Manual de Asignación de Riesgos publicado por la Entidad Colombia Compra Eficiente, esta asignación se

hacía con elementos básicos de algunos riesgos que, en la gran mayoría de casos, resultaban siendo los mismos para todo tipo de proceso. Por lo tanto, no se entraba a profundizar en los reales riesgos que podían incidir en el desarrollo y la ejecución del objeto contractual.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Dado que se busca blindar a la entidad en todos los escenarios posibles que afecten el desarrollo de los contratos suscritos, al interior de la entidad se ha desarrollado la buena práctica de incluir, desde los estudios previos, una matriz de riesgos completa y definida para cada proceso.

Esta matriz de riesgos por proceso es diseñada por un experto en seguros. El propósito de la estimación de riesgos es tener el escenario y las herramientas de medición de los mismos, así como la forma de mitigarlos. Para la correcta estimación y asignación de los riesgos se debe consultar el Manual de Asignación de Riesgos que ha publicado Colombia Compra Eficiente.

Ahora bien, los riesgos que deben ser objeto de valoración son los derivados de eventos previsibles, esto es, aquellos que razonablemente pueden incidir en la ejecución contractual o precontractual derivados de hechos o circunstancias que se puedan prever.

La asignación de riesgos debe ser el resultado conjunto de los participantes de la carrera contractual, pues la experiencia de cada uno es determinante para la correcta asignación de riesgos, así como su posible mitigación.

En este sentido, se deben considerar, en lo posible, todos





los fenómenos y actividades que sobre la industria y mercado relacionados al objeto de contratación se puedan presentar. Estos fenómenos deben ser observados cuidadosamente y tenidos en cuenta para que el interesado pueda construir una oferta cuyo valor corresponda al objeto contractual, incluido todos los costos y gastos que se puedan derivar del mismo.

Lo anterior implica que debe conocerse muy bien la necesidad que se pretende suplir con la adquisición del bien o servicio, dado que la valoración adecuada del riesgo, su asignación y la mitigación, protege a la entidad durante la ejecución contractual. De lo contrario, se puede alterar, incluso, el presupuesto del contrato.

Al existir o generarse variaciones en los riesgos o en la intensidad de los mismos, la entidad puede ajustar sus matrices de riesgos para lograr que los ofrecimientos de los proponentes reflejen la realidad del desarrollo y ejecución del objeto contractual.

Debe advertirse a los interesados en los procesos contractuales que los valores señalados por la entidad en los pliegos, así como los eventuales riesgos, no constituyen una garantía que ofrece la entidad para el cálculo de los ingresos y utilidad esperada del futuro contratista. La valoración de riesgos no es una ciencia exacta, sino que se maneja en el ámbito de la probabilidad. Por esta razón, cada interesado en el proceso debe hacer una verificación de sus propias variables y determinar su capacidad de exposición al riesgo, la cual considerara al momento de presentar su oferta.



BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Identificar eficazmente los riesgos generales y específicos, acordes al objeto contractual que se desarrollará, al igual que la forma de mitigación de los mismos.
- ✓ Interacción entre el asesor de seguros que establece la matriz de riesgos con los participantes del proceso de selección.
- ✓ Mitigar los riesgos en la ejecución del contrato.
- ✓ Disminuir el incumplimiento

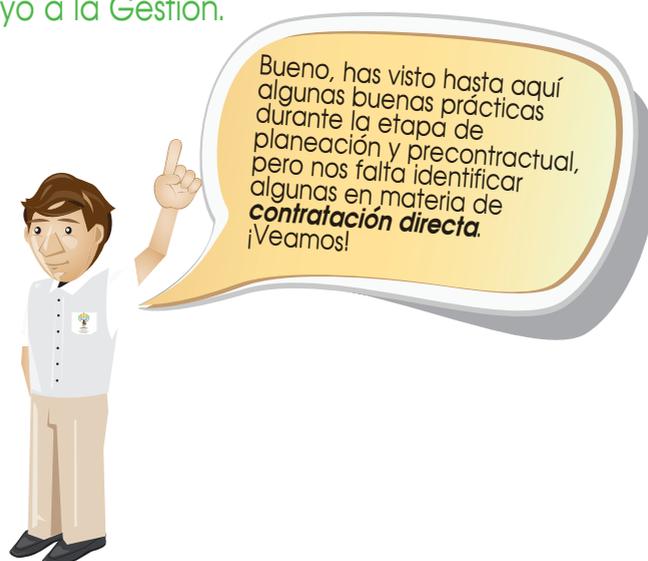
INDICADOR DE EFECTIVIDAD	<i>No. Procesos adjudicados</i>	78	90%
	<i>No. Procesos publicados</i>	87	

NÚMERO DE OFERTAS EN PROMEDIO RECIBIDAS POR PROCESO	4
--	----------





Contratación de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión.



8- ESTANDARIZACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, es importante recordar que el perfil establecido en los estudios previos (formación académica, experiencia y habilidades), deberá suscribirse únicamente cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Por lo general, las entidades establecen el estudio previo cuando se ha seleccionado a quien desarrollará ciertas actividades, por lo que varias personas que, prestaban el mismo servicio tenían diferentes perfiles y asignaciones por tabla de honorarios conforme a su formación y experiencia.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Evidenciada esta situación, y entendiendo que el perfil establecido en los estudios previos debe responder exclusivamente a las necesidades identificadas por la entidad, además de ser





90

coherente con el objeto contractual y las obligaciones derivadas del acuerdo de voluntades, la entidad adoptó como medida la estandarización de estudios previos por perfil, para que una vez definido se realice el proceso de selección del contratista.

Esta medida permite que los profesionales y técnicos requeridos por la entidad conozcan las condiciones de contratación, y si el perfil de la persona es mucho más alto que el requerido por la entidad, sea la persona quien decida si acepta prestar sus servicios a la entidad, en las condiciones establecidas con el estudio previo.



BENEFICIOS

Esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Que el perfil para el contratista a seleccionar se ajuste a las necesidades institucionales y no se construyan estudios previos favoreciendo perfiles que no se requieren en la entidad.
- ✓ Se genera transparencia en la selección de contratistas.

9- PUBLICACIÓN EN LA WEB DE CONVOCATORIAS PARA SELECCIONAR FUNCIONARIOS Y CONTRATISTAS.



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Generalmente, las entidades tienen en su página web un link de oferta de empleo, en donde se publican las vacantes existentes. Esto, con el propósito de recibir hojas de vida que permita seleccionar a los candidatos que presentaran las pruebas correspondientes. Esta práctica es muy restringida para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Esta actividad, aplicada a la selección de contratistas, se implementó como buena práctica en la entidad para garantizar el derecho a todos los ciudadanos de conocer y aplicar a los perfiles que requiere la Unidad en materia de prestación de servicios.





BENEFICIOS

Esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Garantizar el principio de transparencia en la selección de contratistas.
- ✓ Tener un mayor número de hojas de vida para la selección del contratista, lo que brinda más opciones a la entidad en el proceso de selección.
- ✓ Garantizar la escogencia de contratistas que requiere la entidad para satisfacer sus necesidades.

**PROMEDIO DE 65 HOJAS DE VIDA RECIBIDAS
EN PROCESOS DE CONVOCATORIA PÚBLICA
PARA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS EN CADA
UNO DE LOS 16 PERFILES OFERTADOS**

**TOTAL
1030**

10-ESTABLECER COMO REQUISITO PREVIO PARA LA CONTRATACIÓN EL CUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL CON EL APLICATIVO SIGEP

Si bien el requisito legal de actualizar el aplicativo SIGEP corresponde al contratista, las entidades públicas deben validar y autorizar la información allí contenida frente a la aportada en los documentos que soportan la contratación.



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

La entidad evidenció que en la mayoría de los casos, el aplicativo SIGEP se encontraba con información y documentación incompleta o mal diligenciada por parte del contratista, pese a que en los documentos físicos, aportados para la contratación, estaban completos.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Se implementó como buena práctica, exigir como requisito previo para la contratación que la hoja de vida presentada por el futuro contratista esté acorde con la hoja de vida diligenciada en SIGEP. Es decir, solo hasta que la entidad valide y apruebe en el SIGEP la información, procederá el trámite contractual.





BENEFICIOS

Esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Que el futuro contratista ejecute el contrato cumpliendo con el deber legal de actualizar el aplicativo SIGEP.
- ✓ Exigir a los contratistas el cumplimiento con sus deberes legales.
- ✓ Mejorar los indicadores de cumplimiento de la entidad, frente a la verificación de SIGEP.

11- IMPLEMENTACIÓN DE PADRINAZGO PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Siguiendo con la contratación de los colaboradores de la entidad, en lo que respecta a la comunicación y gestión de trámites con las Direcciones Territoriales que integran la Unidad, se evidenció que la misma, en algunos casos, no estaba siendo efectiva. El hecho de tener varios interlocutores para un mismo trámite generaba distorsión de la información o incluso confusión en los trámites a desarrollar.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

En aras de mejorar la comunicación no solo con el nivel territorial, sino con las demás dependencias del nivel central, se acudió al sistema de padrinazgo.

Este método consiste en designar a un profesional del grupo de gestión en contratación e inteligencia de mercado, como padrino para cada territorial o dependencia del nivel central, para que adelante todos los trámites relacionados con la contratación en cualquiera de sus etapas.

Así, será siempre el mismo profesional designado como padrino quien atienda las inquietudes, trámites y demás asuntos relacionados para la contratación. De esta manera, se evita la distorsión de información, los reprocesos y demoras en los trámites.





BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ Mejorar la comunicación efectiva entre el nivel territorial y el nivel central.
- ✓ Optimizar los tiempos de respuesta a solicitudes e inquietudes planteadas desde el nivel territorial.
- ✓ Agilizar los trámites contractuales de las direcciones territoriales.
- ✓ Garantizar el acompañamiento permanente a todas las dependencias de la entidad a nivel nacional en materia de contratación.

No. DE DÍAS HÁBILES PROMEDIO EN TRAMITAR UNA SOLICITUD DE CONTRATACIÓN VIGENCIA 2013

41

No. DE DÍAS HÁBILES PROMEDIO EN TRAMITAR UNA SOLICITUD DE CONTRATACIÓN VIGENCIA 2014

9

MEJORA
CONTINUA
110%

Contratos Interadministrativos y otras contrataciones directas.

Fundamental que tengas en cuenta las siguientes precisiones cuando de contratación directa, diferente a prestación de servicios profesionales, se trata.





- ➔ Para el caso de los contratos interadministrativos, es necesario que conozca la Circular Conjunta No.014 de 2011 expedida por la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y la Auditoría General. Además, debe verificar la imposibilidad o inconveniencia técnica, jurídica o económica de acudir a la convocatoria pública, en los términos previstos en la ley y los decretos reglamentarios.
- ➔ Analice las ventajas o beneficios institucionales o colectivos derivados de la aplicación de esta modalidad frente a los que se obtendrían con una convocatoria pública.
- ➔ Corrobore y deje evidencia de la idoneidad del contratista, bien sea un particular u otra entidad pública, para dar cumplimiento satisfactorio al objeto del contrato. Esta idoneidad se concreta en la capacidad jurídica, técnica, de experiencia y financiera, verificada por la entidad contratante frente al alcance jurídico, técnico y económico de las obligaciones que se pactarán
- ➔ Establezca razonable y objetivamente el valor del futuro contrato, exhibiendo todas las variables que lo afecta y que permiten verificar que dicho valor se encuentra dentro de los rangos del mercado. Es decir, resulta apropiado en el mercado existente para el bien, obra o servicio.



2.2. ETAPA CONTRACTUAL





12- SUPERVISIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL DE EJECUCIÓN

100

EXPERIENCIAS EXITOSAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EJEMPLAR

Socialización del manual de supervisión e interventoría



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Con anterioridad a la implementación de las buenas prácticas en la etapa contractual, se evidenciaron muchas falencias en la actividad de supervisión de los contratos y convenios que se encontraban vigentes. En la mayoría de los casos, debido a la falta de seguimiento y, a veces, por falta de conocimiento y aplicación de las herramientas institucionales creadas para tal fin.

Estas fallas no solo generaron dificultades en el desarrollo de las actividades de los contratistas, sino en algunos casos, riesgos de incumplimiento de las obligaciones pactadas.

Los supervisores, en el ejercicio de esta importante función, no tenían un acompañamiento permanente para ser orientados frente a la toma de decisiones en aras de garantizar una adecuada ejecución. A quien ejercía esta función se les hacía entrega del contrato y sus anexos, sin acompañamiento en el recorrido de esta etapa.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Como resultado de las mencionadas experiencias, se vio la necesidad de implementar herramientas innovadoras para las actividades de apoyo a la supervisión de los contratos de una manera más eficaz y eficiente. Estas herramientas son:

Para hacer más efectiva y eficiente la labor de la Supervisión, luego de evidenciar fortalezas y debilidades al momento de realizar la liquidación de los contratos o convenios suscritos por la entidad, se impulsó la realización de jornadas de socialización de los manuales sobre supervisión e interventoría y aplicación de multas. De esta manera, el supervisor o interventor pueda desarrollar habilidades alrededor de las mencionadas herramientas.

Dicha socialización se desarrolla siguiendo un cronograma específico para cada área, teniendo en cuenta la naturaleza de los contratos que se suscriben y supervisan. Lo que posibilita tratar aspectos muy precisos frente a los contratos supervisados.

Esta socialización se realiza de manera teórica y práctica, mínimo dos veces por año para cada área.

13-GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS DESDE LO VIRTUAL

La actividad de supervisión juega un papel fundamental tanto en la ejecución como en la etapa de liquidación de los contratos o convenios. Con el fin de seguir fortaleciendo en puestos de trabajo, en donde los supervisores y los diferentes colaboradores que participan en la etapa final de los mismos, pueden dar a conocer las dudas o inquietudes que surgen en el momento de iniciar la etapa contractual y poscontractual. Entre estas encontramos el diligenciamiento de formatos, documentos necesarios para hacer seguimientos y liquidar, etc.





Este fortalecimiento en puesto de trabajo es realizado a colaboradores y funcionarios del nivel central y del nivel territorial, utilizando las herramientas tecnológicas virtuales otorgadas por la entidad, las cuales facilitan la realización de la actividad.

Estas herramientas pueden ser: Lynk o videoconferencias, entre otras, las cuales permiten interactuar en tiempo real desde diferentes puntos del país, optimizando tiempos.

14-MESAS DE ORIENTACIÓN A LA SUPERVISIÓN (MOS)

Las llamadas *Mesas de Orientación a la Supervisión* surgen como respuesta a la necesidad de dar acompañamiento y orientación a las dependencias y a quienes son designados como supervisores, para un eficaz y eficiente desarrollo de la supervisión de los contratos.

Desde el Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado, como área responsable de la gestión contractual de la entidad, se realizan las MOS de la siguiente manera:

1. Se realiza cronograma de las MOS, una por mes para cada dependencia que realiza ejercicio de supervisión.
2. Previa a la realización de la MOS se remite al supervisor el listado de los contratos y convenios, vigentes y por liquidar, que están bajo su supervisión.
3. La asistencia de quienes desempeñan esta labor es obligatoria en el desarrollo de la MOS.
4. Se revisa uno a uno, cada contrato o convenio, y se indaga sobre la ejecución de los mismos. Se resuelven las dudas o inquietudes, y se orienta en la solución de conflictos presentados en el desarrollo de su función.

El objetivo principal de realizar estas mesas se concentra en detectar de manera temprana las dificultades o fallas en el desarrollo de la ejecución del contrato. Esto permite implementar estrategias o soluciones oportunas y eficaces que eviten tropiezos en la ejecución o incumplimientos y garanticen una etapa de liquidación ágil y sin mayores problemas.

15-MATRIZ DE SUPERVISIÓN

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS										
GRUPO DE GESTIÓN EN CONTRATACIÓN E INTELIGENCIA DE MERCADO MATRIZ DE SEGUIMIENTO A LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS										
CONTRATO/CONVENIO No. FECHA DE SUSCRIPCIÓN (PRIMA) FECHA DE FINCO FECHA DE TRAMITACIÓN INICIAL PRORROGA 1 PRORROGA 2 PRORROGA 3 PRORROGA 4	COP/ NÚMERO RP NÚMERO NÚMERO DE LA POLEA VALOR INICIAL DEL CONTRATO ADICIÓN 1 ADICIÓN 2 ADICIÓN 3 ADICIÓN 4	NOMBRE DEL CONTRATISTA		DESEMBOLSOS	SOPORTE DE DESEMBOLSO	INFORMES DE SUPERVISIÓN				
		OBJETO DEL CONTRATO				INFORME DE SUPERVISIÓN No.1	INFORME DE SUPERVISIÓN No.2	INFORME DE SUPERVISIÓN No.3	INFORME DE SUPERVISIÓN No.4	INFORME FINAL DE SUPERVISIÓN DE SUPERVISIÓN DE LICITACIÓN, DEL CONTRATO
				DESEMBOLSO1						
				DESEMBOLSO2						
				DESEMBOLSO3						
				DESEMBOLSO4						

FECHA DE TERMINACIÓN FINAL OTRAS MODIFICACIONES MODIFICACION 1 MODIFICACION 2	FECHA DE LA MODIFICACION	VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 0	TOTAL	\$ 0	OBSERVACIONES
				ACTAS DE COMITE		OBSERVACIONES
				ACTAS DE COMITE No 1	FECHA	
				ACTAS DE COMITE No 2		

MODIFICACION 3						
OBLIGACIONES	TIPO DE OBLIGACION	SOPORTE DE CUMPLIMIENTO	CUMPLIMIENTO %	FECHA DE CUMPLIMIENTO	OBSERVACIONES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO	





Es una herramienta creada para que el ejercicio de la supervisión sea realizado de una manera más ordenada. El objetivo es que el supervisor pueda verificar en cada uno de los contratos o convenios en donde se ejerce esta actividad, al igual que los avances realizados dentro de su ejecución. En este escenario se pueden manifestar sus aciertos, dudas y posibles dificultades que puedan tener, buscando soluciones en derecho con acompañamiento tanto de la parte jurídica como financiera, si hay lugar.

La matriz de supervisión, es un instrumento de uso interno trabajado en Excel. Contiene la información básica de todos los contratos durante su ejecución (fecha de suscripción del contrato, fecha de inicio de ejecución del mismo y el seguimiento a la ejecución, cumplimiento de obligaciones, productos y pagos realizados). Esta matriz es alimentada por los supervisores de los contratos y facilita su seguimiento y control de los mismos.

Si bien la herramienta es de uso facultativo, un gran número de supervisores, la han utilizado para realizar un mejor seguimiento a la ejecución de los diferentes tipos de contratos y con ella se facilita la generación de informes solicitados por otras áreas o incluso por el ordenador del gasto.

16- SEMÁFORO CONTRACTUAL

En el desarrollo de la actividad contractual se diseñó el semáforo contractual. Este elemento es enviado al supervisor y a la dependencia encargada de ejecutar los contratos para informar sobre los contratos próximos a vencer, a fin de que se adopten las medidas necesarias (modificaciones contractuales, si es el caso) de manera oportuna.

Este instrumento sirve para hacer seguimiento a los contratos y convenios vigentes. Se remite una vez al mes, identificando los contratos y convenios a vencer en el mes siguiente a su envío.



BENEFICIOS

El uso de estas buenas prácticas nos ha permitido:

- ✓ Establecer un enlace más directo del supervisor con las áreas contractual y financiera, para recibir orientación continua de las actividades de supervisión de los contratos suscritos por la Unidad.
- ✓ Generar cultura de orientación oportuna en materia de ejecución y supervisión de los contratos suscritos por la Unidad.
- ✓ Minimizar riesgos por incumplimiento a los contratos y convenios.
- ✓ Generar conciencia sobre la importancia del rol que tiene el Supervisor.
- ✓ Fortalecer conocimientos y destrezas en el ejercicio de la supervisión.
- ✓ Generar cultura y disciplina en la aplicación de los instrumentos y documentos diseñados por la entidad para el adecuado ejercicio de la supervisión.
- ✓ Identificar las modificaciones contractuales necesarias, de manera anticipada, para solicitarlas y tramitarlas oportunamente.



EN ESTA ETAPA EVITE

- ➔ Dar inicio del contrato o convenio antes del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento (firmas de las partes) ejecución (registro presupuestal y aprobación de la garantía a favor de entidades estatales, si hay lugar, o entre particulares si la entidad tiene un régimen especial).
- ➔ Omitir la obligación de exigirle al contratista, el pago de salud, pensión y parafiscales (cuando aplique).
- ➔ Aprobar, sin el aval del ordenador del gasto, mayores costos derivados de la ejecución contractual.
- ➔ Dar instrucciones verbales al contratista que modifiquen o alteren las obligaciones o presupuestos inicialmente pactados en el contrato o convenio, sin que se cuente con el aval del ordenador del gasto y los procedimientos establecidos para tal efecto.
- ➔ Recibir y/o solicitar, directa o indirectamente, favores o dadivas o cualquier otra clase de beneficio, para sí o para un tercero de la entidad o del contratista.
- ➔ Retardar, obstruir o favorecer al contratista en la buena marcha de la ejecución contractual.



2.3. ETAPA POSCONTRACTUAL





108

17- ALARMÓMETRO DE LIQUIDACIONES



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Con anterioridad no se contaba con un grupo especializado para realizar la actividad de liquidación, esto generó retrasos y represamiento en la liquidación de los contratos que eran susceptibles de este procedimiento, así como los contratos que contaban con recursos pendientes por liberar, dada esta situación, se conformó un grupo especializado para realizar la labor de liquidaciones y en el desarrollo de su procedimiento, generaron como valor agregado las siguiente buena práctica al interior de la entidad.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA



CONTRATOS VENCIDOS, TERMINADOS SIN INICIAR PROCESO DE LIQUIDACIÓN



CONTRATOS VENCIDOS, TERMINADOS, EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN



CONTRATOS VENCIDOS, TERMINADOS CON ACTA DE LIQUIDACIÓN ELABORADA Y EN TRAMITE

En el desarrollo de la actividad de liquidación, efectuada por la dependencia encargada de liquidar los contratos de la entidad, se implementó el alarmómetro de liquidaciones. Por medio de este instrumento, se realiza un seguimiento a los contratos suscritos y vencidos o terminados que estén sin liquidar.

Posteriormente, se informa a los supervisores de estos contratos o convenios y el avance en su proceso de liquidación. Además, se realizan las solicitudes de documentación faltante para el efectivo cumplimiento de la labor de liquidación.

Esta herramienta se envía cada 15 días al supervisor, indicándole el avance en materia de liquidación, para que agilice las tareas pendientes y obtenga su acta de liquidación en los tiempos dispuestos por la ley. El profesional encargado de liquidaciones del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado es quien aplica la herramienta y hace el debido seguimiento.



BENEFICIOS

El uso de esta buena práctica nos ha permitido:

- ✓ El uso de alertas tempranas en el proceso de liquidaciones.
- ✓ Mejorar el desarrollo del proceso de liquidación.
- ✓ Optimizar los tiempos de liquidación de los contratos
- ✓ Cumplir con las metas establecidas en cuanto a liberación de recursos comprometidos.
- ✓ Fenecimiento de la reserva.





CAPITULO 3.

LA CONTRATACIÓN CON LA COOPERACIÓN.

En materia de cooperación internacional existen aspectos que debes tener en cuenta para facilitar la ejecución y contratación derivada con estos recursos.





I. PARA EL INICIO DE LA GESTIÓN

a) Define los responsables del proceso al interior de la entidad:

Para el desarrollo de cualquier actividad al interior de una organización es de suma importancia la identificación y definición de roles de cada uno de los equipos que intervienen en las diferentes dependencias,



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Las entidades públicas establecen dentro de sus manuales de funciones los diferentes roles que deben ejercer los funcionarios de la entidad. Sin embargo, en la mayoría de entidades, no se incluye dentro de su estructura organizacional las funciones o roles de las dependencias frente a los temas de cooperación internacional. Esto conlleva a diversas dificultades en la negociación y ejecución de estos recursos. Bajo este panorama se han identificado los siguientes riesgos:

1. Atomización de la cooperación, sin seguimiento, ni control de la entidad.
2. Duplicidad de esfuerzos.
3. Resistencia de las dependencias a ejecutar o gestionar determinadas acciones por desconocimiento de la normatividad.
4. Falta de planeación y estrategia de la cooperación.

- 5. Recepción de la cooperación sin las formalidades requeridas.
- 6. Entrega de información reservada sin formalidad previa.
- 7. Acuerdos sin el control de legalidad respectivo por parte de la dependencia competente.
- 8. Vulneración a los derechos de autor.
- 9. Gastos no elegibles en la ejecución de los recursos de cooperación por errores en la aplicación de la normatividad acordada con el cooperante.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

Para facilitar la comprensión de los diferentes trámites, es aconsejable que las entidades elaboren guías, instructivos y formatos sobre los procedimientos financieros, administrativos y contractuales aplicables para la ejecución de los proyectos de cooperación.

Con el fin de seguir esta recomendación, la Unidad implementó el Manual para la gestión de la Cooperación Internacional en la UAEGRTD. Este documento ha facilitado a cada dependencia y funcionario tener claridad frente a las tareas y responsabilidades que debe asumir en materia de cooperación internacional. Igualmente, el manual permite al funcionario identificar las rutas para acceder, ejecutar y realizar seguimiento a la cooperación brindada a la Unidad.





BENEFICIOS

El uso de estas buenas prácticas nos ha permitido:

- ➔ En cada dependencia involucrada en la negociación, ejecución y cierre de los convenios de cooperación, existen funcionarios o colaboradores designados para el tema, con roles claros en la ejecución de cada etapa.
- ➔ Trabajo en equipo. Cada dependencia, desde su especialidad, se involucra desde la negociación hasta el cierre del acuerdo de cooperación.
- ➔ Facilidad de las diferentes gestiones que se deben surtir en cada dependencia, en tanto que se cuenta con el conocimiento del tema.
- ➔ Control y seguimiento de la cooperación que apoya a la Unidad.
- ➔ Rutas que guían desde la identificación de las necesidades, pasando por la negociación, hasta la suscripción de acuerdos.
- ➔ Para el desarrollo de cada ruta se han implementado formatos que facilitan documentar las gestiones realizadas por cada dependencia.
- ➔ Planeación y control de legalidad de cada acuerdo o compromiso que asume la Unidad

b) Identifique las líneas de acción, objetivos o resultados que puedan ser objeto de cooperación.

Revise detenidamente los instrumentos de planeación con los cuales cuenta la entidad (plan estratégico, plan de acción, plan de adquisiciones, informes de gestión, etc.) e identifique a partir de los mismos, las posibles necesidades de cooperación en términos de complementariedad y articulación. Lo anterior, con el acompañamiento de la dependencia que asesora el tema de cooperación en la entidad, permitiendo de esta manera:

1. Definir qué clase de cooperación es la más adecuada para su entidad, de acuerdo con su Misión y Visión.
2. Evaluar la pertinencia de aceptar la cooperación (costo-beneficio).
3. Elaborar un portafolio de necesidades de cooperación y posible oferta de cooperantes.

Los insumos de planeación le permitirán estructurar los documentos técnicos que deben presentarse a los cooperantes, tales como fichas, marcos lógicos, presupuestos, planes operativos globales, planes operativos anuales, líneas de base etc.

c) Busque asesoría de las entidades competentes en materia de cooperación (Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional – APC; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otras).

Una vez definida la necesidad de la entidad en materia de cooperación, plasmada en los documentos técnicos, busque asesoría de las entidades competentes en materia de cooperación, si es posible.

Estas entidades se encargan de informar el portafolio de ofertas y apoyan la gestión de la cooperación requerida.





d) Inicie el relacionamiento con el cooperante, analice su contexto, sus intereses y sus exigencias.

Una vez identificado el posible cooperante, revise sus documentos estratégicos de intervención (Estrategia País) analice cuáles son sus intereses, y a partir de ellos identifique las necesidades de la entidad para ser objeto de cooperación.

De a conocer al cooperante la estructura, la forma de operar, logros, los servicios que presta, los bienes que produce la entidad a través de mesas de trabajo. Construya confianza y genere institucionalidad.

II. NEGOCIACIÓN

a) Llegue a acuerdos mínimos con el cooperante sobre el proyecto que específicamente será objeto de cooperación.

En la negociación de acuerdos mínimos deben estar presente los directivos de la entidad, en ella se definen los aspectos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros de acuerdo con las normas nacionales y procedimientos de la entidad. De esta manera, se contará con la viabilidad para ser desarrollados.

Para las fases siguientes, designe enlaces para realizar el seguimiento en la estructuración de los documentos del proyecto. De una buena negociación se consignan los acuerdos.

b) Construya los instrumentos técnicos para el proyecto de cooperación específico.

La dependencia responsable del tema de cooperación de la entidad acompaña a las dependencias técnicas en la elaboración de las fichas técnicas, marcos lógicos, presupuestos, estudios previos, planes operativos, planes de compras y demás instrumentos necesarios para definir los objetivos, actividades, resultados, cronogramas, obligaciones que permitirán la adecuada ejecución y seguimiento al proyecto.



Solicite orientación financiera, sobre incorporación de recursos, situación de fondos, monetización, presentación de informes y exenciones tributarias y a la dependencia de contratación, sobre las contrataciones derivadas a realizar que se incluyan en los planes de compras.

III. SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS, SEGUIMIENTO Y EJECUCIÓN

a) Defina con la dependencia que maneja el tema de contratación el instrumento idóneo para materializar la aceptación de la cooperación.

Una vez definidos los objetivos, resultados y compromisos técnicos en los instrumentos dispuestos para tal fin, es indispensable que las partes involucradas en la ejecución del proyecto suscriban los acuerdos. En estos se plasmará de manera concreta y clara las reglas y compromisos para el adecuado desarrollo del proyecto.





118



EXPERIENCIAS POR MEJORAR

Se tiende a identificar a los convenios o acuerdos de cooperación internacional y contratación derivada de los mismos, como asuntos aparte y de diferente tratamiento al interior de las entidades. Eso implica que, por un lado, se establezcan diversos formatos especializados para cada operación, dificultando la ejecución. Por otro lado, puede que no se establezcan procedimientos, suscribiendo este tipo de acuerdos sin surtir la etapa de planeación y control de legalidad.



DESARROLLO DE LA BUENA PRÁCTICA

En materia de contratación pública, la Unidad ha implementado los procedimientos y rutas para la suscripción de convenios y acuerdos. Con el fin de hacer uso de estas herramientas y facilitar la gestión, los mismos son utilizados en todos los temas convencionales y contractuales, independientemente del recurso con el cual se encuentra financiado.



BENEFICIOS

El uso de estas buenas prácticas nos ha permitido:

- ➔ Optimizar el uso de las herramientas e instrumentos construidos para la gestión contractual.
- ➔ No generar diversos trámites y procedimientos frente a cada particularidad.
- ➔ Facilidad del uso de los formatos por parte de los funcionarios y colaboradores de la Unidad; debido a que son documentos de uso recurrente ampliamente reconocidos.

b) Preparación para la ejecución.

Una vez suscrito el acuerdo, la entidad debe preparar la adecuada ejecución. Para tal fin, de manera inicial, designara la supervisión del acuerdo, atendiendo las temáticas a desarrollar. Lo anterior, con el fin de garantizar un adecuado seguimiento y monitoreo al convenio.

En relación con los temas tributarios, en los casos que aplique el representate legal de la entidad, expide el certificado de utilidad común y envía a la DIAN.

Igualmente, organizar el expediente con todos los soportes y antecedentes del proceso, entregarlo al área que maneja la documentación, con el fin de dejarlo a disposición de quien lo requiera, especialmente de quien ejercerá la supervisión.





c) Ejecución y seguimiento

La persona (s) designada para ejercer la supervisión del acuerdo deberá, en esta etapa, realizar diversas actividades, todas tendientes al cumplimiento de los compromisos y consecución de resultados previstos en el proyecto. Algunas de estas actividades son:

- ✓ Realizar lectura completa y detallada del acuerdo y anexos técnicos objeto de supervisión.
- ✓ Verificar los medios de seguimiento establecidos en el convenio (comité directivo, técnico, operativo entre otros).
- ✓ Construir instrumentos prácticos para realizar el seguimiento (reuniones, actas, bases de datos), utilizar la ficha o el marco lógico establecido para el respectivo proyecto.
- ✓ Verificar los plazos y requisitos para la realización de auditorías y/o misiones del cooperante.
- ✓ Realizar reuniones periódicas con los responsables técnicos.
- ✓ Elaborar informes de supervisión y los requeridos por el cooperante.
- ✓ Solicitar apoyos y realización de trámites a las áreas soporte de la entidad en los temas como contratación derivada del acuerdo de cooperación, seguimiento e informes financieros, adquisición o recibo de bienes, eventos etc.
- ✓ Elaborar pendones, vallas u otros elementos que permitan darle la respectiva visibilidad a la cooperación.
- ✓ Solicitar a la dependencia financiera, en los casos que aplique, elaboración y envío de comunicación sobre la exención de impuestos a los contratistas que suscribieron los contratos derivados del acuerdo de cooperación.
- ✓ Verificar que se contraten y se ejecuten las auditorías y evaluaciones que se pactaron en el acuerdo de cooperación.

IV. CIERRE

a) Preparación para el cierre del proyecto

El cierre de los proyectos, dependiendo de tipo de cooperación brindada, por lo general se realiza desde varios aspectos tales como:

1. Técnico: Se verifica el cumplimiento de objetivos de acuerdo a los instrumentos de seguimientos acordados, análisis y/o evaluación de impacto, entre otros.
2. Financiero: Se revisa presupuesto acordado en contraste con el presupuesto ejecutado e informes de auditoría final o validaciones de gasto, si así fue establecido en el acuerdo.
3. Administrativo/Documental: Los expedientes deben estar completos, con todos los soportes de ejecución del proyecto, tales como informes intermedios, soportes contables, sistematización de eventos, fotografías, planillas de asistencias, comunicaciones, etc. Si la cooperación incluyó la donación de bienes muebles, los mismos deberán incluirse en el inventario de la entidad.
4. Contractual: Verificar que todas las obligaciones establecidas en el acuerdo se hayan cumplido.

b) Elabore el acta de cierre o liquidación del convenio.

Una vez las partes se encuentren conformes con el estado final de ejecución del acuerdo, se suscribe documento de cierre o liquidación entre las partes. Verifique el tiempo de retención de los documentos de acuerdo con lo requerido por el cooperante e informe a los responsables de archivo sobre su conservación.

c) Socialización y visibilidad de los resultados.

Los productos obtenidos con ocasión del proyecto deben ser socializados y divulgados con el fin de dar la debida utilidad y sostenibilidad a los mismos. Lo anterior se puede realizar en eventos públicos, rendición de cuentas, comités directivos etc.





REFLEXIONES.

**DE LA COMPETENCIA
CONTRACTUAL FINALES**



Las personas, que de manera decidida participamos de cada una de las etapas de la carrera contractual, no debemos olvidar el fin fundamental de la contratación pública: las iniciativas institucionales y requerimientos oficiales solo se podrán ver materializados si existe un contrato o convenio que persiga este fin.

Lo anterior, implica que las entidades públicas y quienes pertenecemos a ellas, debemos tener el deber funcional de aplicar la normatividad vigente, al igual que sus principios, a los aspectos presupuestales y contractuales.

Si bien, como servidores y colaboradores se pueden tener restricciones que impiden nuestra adecuada gestión, es el reto de los equipos innovar en los procesos y procedimientos para aplicar de manera eficiente este marco legal a la labor de contratación.

Como administradores de la cosa pública, sin perjuicio de la posición dentro de la estructura de la organización en la que estemos, verbigracia; técnicos, jurídicos, financieros, Jefes de Oficina u ordenadores de gasto, debemos sujetarnos a la estructura del Estado, sus pesos y contrapesos, y los controles que se ejercen para la adecuada gestión pública.

Lo cierto es, que las administraciones modernas deben procurar por desarrollar habilidades y buenas prácticas en su actuar, en sus equipos y colaboradores, porque somos Estado, cada actuación nuestra representa el espíritu de una sociedad que mediante un mandato legal nos ha depositado la confianza para construirlo y representarlo en todo el territorio nacional, y que nos llama a cumplir con ímpetu y determinación la función de hacer institucionalidad, para una sociedad que reclama con ansias servidores con convicciones públicas, con respeto por las instituciones y con determinación por construir un país que con justicia y paz.





GLOSARIO.

BANCO DE PROYECTOS: instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos de inversión pública viables, previamente evaluados social, técnica, ambiental y económicamente susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación.¹⁷

BUENA PRÁCTICA: se entiende un conjunto coherente de acciones que han rendido buen o incluso excelente servicio en un determinado contexto y que se espera que, en contextos similares, rindan similares resultados. Algunos consideran las mejores prácticas como un conjunto heterogéneo de términos o teorías, unas nuevas e innovadoras, y otras que simplemente renombran prácticas administrativas que ya se utilizaban en la práctica profesional pero que nadie había presentado como propias.¹⁸

COMPETENCIAS: las competencias se entienden como actuaciones integrales para identificar, interpretar, argumentar y

17

<http://www.minvivienda.gov.co/ProcesosCorporativos/PG-P-04%20Proyectos%20de%20inversi%C3%B3n%202.0.pdf>

18

http://es.wikipedia.org/wiki/Buenas_pr%C3%A1cticas



resolver problemas del contexto con idoneidad y ética, integrando el saber ser, el saber hacer y el saber conocer. Las competencias son un conjunto articulado y dinámico de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que toman parte activa en el desempeño responsable y eficaz de las actividades cotidianas dentro de un contexto determinado.¹⁹

HABILIDADES: es el conjunto de destrezas que se adquieren para ejecutar una cosa o capacidad para conseguir objetivos a través de unos hechos en relación con las personas. Estas habilidades son el resultado de la formación en hábitos, acciones y conocimientos mediante un entrenamiento continuo que se integran en un mismo sistema.

INNOVACIÓN: es el resultado de generar nuevas ideas que agreguen valor y aplicarlas para que los ciudadanos puedan acceder a servicios más eficientes, ajustados a sus necesidades y orientados a una mejor calidad de vida. Se aplica en productos, procesos, servicios y nuevas formas de organización.²⁰

PROYECTO DE INVERSIÓN: contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o provisión de bienes o servicios por parte del Estado. Decreto 2844 de 2010.



19
20

[http://es.wikipedia.org/wiki/Competencia_\(aprendizaje\)#Concepto_de_Competencias](http://es.wikipedia.org/wiki/Competencia_(aprendizaje)#Concepto_de_Competencias)
Innovación en el sector público. Departamento Administrativo de la Función Pública.



