

Proceso de contratación vial en Instituto Nacional del Vías



Daniela Valentina Garzón Sanchez

Código estudiantil: 4402151

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá

2021

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
PREGUNTA PROBLEMA	6
OBJETIVO GENERAL.....	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
MARCO TEÓRICO.....	7
CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	26

RESUMEN

Por medio del recuento del manual de contratación del Instituto Nacional de Vías, verificando la información por medio del sistema de calidad y los documentos internos del proceso de contratación del Instituto, se busca identificar las ineficiencias que existen en la contratación estatal tanto a nivel general como dentro del Instituto Nacional de Vías. Utilizando como herramienta el Manual de Buenas Prácticas en la Gestión Contractual.

De esta forma se permite analizar las ineficiencias en las etapas de planeación, precontractual y contractual de la contratación que se desarrolla en el Instituto Nacional de vías. Identificando procesos esenciales como el establecimiento un tiempo determinado en las etapas precontractuales y contractuales. Identificando como etapa crítica el documento de estudios previos que determina los riesgos que puede incurrir el adjudicatario del contrato como también la entidad.

Con el fin de recomendar pautas se analiza el proceso que se realiza en California por medio del Código de regulaciones que tiene un enfoque diferente de aquel implementado en Colombia en su etapa de planeación y precontractual.

Palabras Clave: Contrato, Infraestructura Vial, manual de contratación

ABSTRACT

Through the contracting manual of the National Highway Institute, verifying the information through the quality system and the internal documents of the Institute's contracting process, the aim is to identify the inefficiencies that exist in state contracting both at the general and at the general level. within the National Institute of Highways. Using the Manual of Good Practices in Contract Management as a tool.

In this way, it is possible to analyze the inefficiencies in the planning, pre-contractual and contractual stages of the contracting that takes place in the National Institute of roads.

Identifying essential processes such as the establishment of a certain time in the pre-contractual and contractual stages. Identifying as a critical stage the document of previous studies that determines the risks that may be incurred by the contract winner as well as the entity.

To recommend guidelines, the process that is carried out in California through the Code of regulations is analyzed, which has a different approach from that implemented in Colombia in its planning and pre-contractual stage.

Keywords: Contract, Road Infrastructure, Contracting Manual

INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como fin identificar las etapas de contratación en Instituto Nacional de Vías reconociendo en que etapas se vienen presentado ineficiencias que permiten que los contratistas desarrollen los contratos de una manera inadecuada. Teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de Vías, es una entidad que contrata los servicios para el mantenimiento y construcción de Se identificará que, en todas las etapas precontractuales, contractual existen procesos que se desarrollan de forma no adecuada por parte de los funcionarios. A través del recuento del manual de contratación del Instituto Nacional de Vías y el análisis del Manual de Buenas Prácticas en la Gestión Contractual.

Como resultado se identificaron ineficiencias en varias etapas y procesos del proceso contractual. El primer proceso identificado es los estudios previos, documento que carece de identificación de riesgos que pueden presentar la ejecución de un proyecto. Segundo la ejecución del presupuesto no tiende a tener en cuenta la totalidad de los costos, los contratistas en su mayoría solicitan prorrogas para la ejecución del contrato y esto implica un sobre costo y un alargamiento en el tiempo contractual. La tercera ineficiencia que se identificó, en cuanto a la etapa precontractual de los contratos realizados en el marco de la emergencia, estos no entran en el rigor que se desarrolla en la etapa precontractual para la licitación pública, generando que en estos contratos se puedan desarrollar sin un control adecuado generan que en esto pueda haber un proceso de corrupción. Generando beneficios para el contratista y el funcionario que se designa como el gestor técnico. Esto teniendo en cuenta que los contratos no cuentan como parámetros para la definición o cantidades de material que se debe recoger en la emergencia.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Cuáles son las ineficiencias del proceso de contratación frente a la ejecución de obras en el Instituto Nacional de Vías?

OBJETIVO GENERAL

Examinar el proceso de contratación pública que se llevan a cabo en el sector de infraestructura vial en Colombia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el manual de contratación del Instituto Nacional de Vías en Colombia.
- Comparar el sistema de contratación implementado en Colombia con el sistema implementado en California, Estados Unidos.
- Recomendar pautas de acción con el objeto de mejorar el proceso de contratación pública del sector de infraestructura.

MARCO TEÓRICO

El Instituto Nacional de Vías es una agencia de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia, encargado de la asignación, regulación y supervisión de los contratos de construcción de autopistas, carreteras y mantenimientos viales.

Pues este instituto fue creado en 1993, bajo la administración del Ministerio de Transporte, con el fin de ser el encargado de ejecutar las políticas, estrategias, planes y programas de la infraestructura vial pública del país. Según el ministerio de transporte, Colombia cuenta con 162.000 km de red vial nacional. Divididos 16.000 km en red primaria, 71.000 km en red secundaria y 60.000 km de red terciaria. Con la creación del Instituto Nacional de vías se le encargó 26.000 km de red terciarias debido a la carencia de recursos por los entes municipales para realizar mantenimiento a la red vial. (Ministerio de transporte, 2016)

Además, con el objeto de realizar la construcción, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial a nivel nacional en todo el territorio nacional, es la entidad número 46 contratante más grande en Colombia con relación a obras de ingeniería civil relacionado con Vías.

Puesto que, el Instituto nacional de vías tiene como objeto:

la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte. (Decreto 2618, 2013)

Es así como, en el portal de transparencia económica se puede evidenciar la importancia del sector transporte a nivel nacional en términos de gastos y contrataciones de la nación. Dentro de los 100 contratos más grandes con recursos del presupuesto general de la nación, 30

corresponden al sector transporte, de esos treinta, seis corresponden al Instituto Nacional de Vías. Para el año 2021 el INVIAS ha generado una totalidad de 9130 contratos por un valor total de \$3.347.422.735.357 pesos.

Por esa razón el Instituto Nacional de Vías en cumplimiento de su objetivo, genera obras públicas, esta es definida en el artículo 32 de la ley 80 de 1993 como, “contrato de obra pública como aquél que celebran las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.” (Ley 80, 1993).

Para la ejecución de estos contratos de obra pública la Ley 1150 de 2007 define las modalidades de selección del contratista, “La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa” (Ley 1150, 2007) Modificada por el artículo 94 de la ley 1474 de 2011 incluyendo “los principios rectores de la ley 80 de 1993, economía, transparencia y responsabilidad” (Ley 1474, 2011).

Ahora bien, los diferentes tipos de modalidades de contratación se definen de la siguiente manera:

La licitación pública en la ley 80 de 1993 se define como,

procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable. Cuando el objeto del contrato consista en estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados, el proceso de selección se llamará concurso y se efectuará también mediante invitación pública (Ley 80, 1993)

Por medio de la Ley 1150 de 2007 se enuncia el significado de selección abreviada,

corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual (Ley 1150, 2007).

Concurso de méritos se expone en el artículo 219 del decreto 19 de 2012,

Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

(Decreto 19, 2012)

Por último, la contratación directa se cita en la Ley 1150 de 2007, es de uso especial ya que se utiliza cuando no se requiere adelantar un proceso de selección por convocatoria pública a diferencia de la licitación pública y la selección abreviada. (Ley 1150, 2007)

Al igual, en la ejecución de los contratos es esencial la adjudicación de la interventoría, en la ley 1150 de 2007 artículo 32 se define a la interventoría como:

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos

y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto. (Ley 1150, 2007)

Por otro lado, en cumplimiento del artículo 160 del decreto de 1510 de 2013, “Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente. En desarrollo de esta disposición, Colombia Compra Eficiente presenta los Lineamientos generales para la expedición de Manuales de Contratación.” (Ley 1510 de 2013). En el Instituto Nacional de Vías se desarrolló el manual de contratación en su última versión de 2015 el cual es de conocimiento público.

El manual de contratación del INVIAS, en su marco legal considera las siguientes leyes: Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, establece la elaboración y generación de contratos estatales que se llevan a cabo por medio de obras de infraestructura viales en Colombia (Ley 1955, 2019). Asimismo, para tener un entendimiento general de cómo se lleva a cabo este proceso de contratación se debe tener en cuenta la Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” (Ley 80,1993), la cual fue modificada por la Ley 1150 de 2007 (Ley 1150, 2007).

Esta a su vez, establece en la Ley 1150 de 2007 “medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos” (Ley 1150, 2007), también se debe tener en cuenta el Decreto 591 de 1991 en el cual “se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas” (Decreto 591, 1991).

De la misma manera, articulando con la lucha contra la corrupción del gobierno para llevar a cabo un proceso efectivo se implementa la Ley 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.” (Ley 1474, 2011). En esta misma línea de generar procesos más efectivos se crea el Decreto 019 de 2012. “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” (Decreto 19,2012).

Es así, que, en cumplimiento de la normativa colombiana, la contratación estatal se divide en cuatro etapas que incluyen las siguientes actividades: Las actividades de planeación, actividades precontractuales, actividades contractuales y actividades post-contractuales.

Para un mejor entendimiento del manual de contratación, se definen los acrónimos más utilizados: El SECOP (sistema electrónico de contratación pública), y el SICO (sistema de información de contratos).

Continuaremos con un recuento del manual de contratación, en la etapa de planeación el director del área a que el proyecto corresponde debe verificar que se cumplan los siguientes dos requisitos: primero un plan anual de adquisiciones (PAA) el cual debe tener una lista de las obras que se van a realizar durante la vigencia, señalando la necesidad, y el valor estimado del contrato. Segundo la fecha aproximada en la que se produce la etapa de contratación.

En los casos de los procesos de selección, como también en caso de contratación directa las unidades ejecutoras deben generar la necesidad, esto a través de los estudios previos en los que se justifica la contratación. Este documento facilita la elaboración de pliegos de condiciones y el

contrato, de esta forma el contratista y los proponentes pueden evaluar el alcance y los riesgos del proyecto.

El objeto del pliego de condiciones es analizar las variables que pueden afectar el proceso de selección, el contrato o la ejecución de él. Este incluye la presentación con los pliegos de condiciones o en la invitación cuando se trata de mínima cuantía. En este estudio se define como por medio del INVIAS se satisface una necesidad, el objeto del contrato, especificaciones técnicas, se identifican los permisos, licencias, autorizaciones, los plazos. La justificación de la modalidad de selección del contratista y los fundamentos jurídicos, la necesidad de la contratación de interventoría, el estimado del valor del contrato, una justificación en cuanto a los factores de selección con el fin de determinar cuál es la oferta más favorable. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo, como también el análisis que permite garantizar y amparar los perjuicios que se derivan del cumplimiento del contrato, finalmente, los acuerdos internacionales y tratados de libre comercio.

Sucesivo se debe realizar el estudio económico del sector, etapa encargada del gestor del proyecto que por medio de recopilación de información debe identificar desde la perspectiva legal, comercial, financiera, análisis de riesgo, organizacional, técnico, ambiental social y político para establecer los riesgos del contexto del proceso de contratación. Rigiéndose a los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública.

A continuación, se procede con la disponibilidad presupuestal, el cual es expedido por el jefe de presupuesto, que garantiza que exista presupuesto disponible. Luego se realiza la solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal, este con el fin de que el objeto del gasto que se solicita concuerde con el objeto del gasto de la apropiación que se vaya a afectar. Después se

genera la certificación de no ejecución, documento que certifica que la obra no se va a realizar por otra entidad o unidad ejecutora.

En consiguiente se realiza la elaboración de los pliegos de condiciones o la invitación pública, cumpliendo con los requisitos que se establecen por medio del artículo 22 del decreto 1510 de 2013. En esta etapa se debe tener en cuenta los acuerdos del marco de precios vigentes.

De forma tal que, en el Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública, herramienta de apoyo para la gestión institucional. Identifica que la falta de planeación con lleva a incumplimientos en los plazos previstos en el cronograma del proceso de selección. Estos plazos no tienen en cuenta las contingencias que pueden ocurrir en el proceso de selección, incrementando la posibilidad de prorrogar los plazos. Generando espacios de oportunidad para los proponentes en términos de reclamar los precios o sustraerse al carácter vinculante de su oferta. (PNUD,2011)

Igualmente, el manual de buenas prácticas señala que la mayoría de las fallas en la etapa de planeación, son causa de falencias de los estudios previos, porque los que ejecutan los contratos se excusan en la calidad de los diseños, la precisión de la medición de las cantidades de obra o en los alcances del servicio. (Ibid.)

Continuando con el recuento del manual de contratación, la segunda etapa precontractual, que inicia con el acto de apertura del proceso y finaliza con la adjudicación del contrato o si el proceso se declara desierto. Los trámites para la modalidad de selección licitación pública, concurso de méritos y selección abreviada se realizan en las siguientes etapas. Primero el funcionario designado ordenará la apertura por medio de un acto administrativo motivado. Segundo se realizará la publicación en el SECOP. Tercero se presentan las observaciones al

pliego de condiciones por parte de los interesados, estas son resueltas por la dirección de contratación y el acta levantada se publica en el SECOP. Cuarto se realizan las adendas o anexos correspondientes y a su vez son suscritas por el jefe de la unidad ejecutora y el director de contratación. Quinto cuando se da cierre del proceso, el funcionario encargado genera un acta con constancia y se enviara para publicación del SECOP. Sexto el comité evaluador se encarga de evaluar las propuestas y las manifestaciones de interés. Séptimo una vez evaluadas las ofertas, se procede a elaborar un documento de subsanabilidad donde se solicita a los proponentes aclaraciones y documentos que son objeto de subsanación. Octavo, elaboración de informe de evaluación, revisado por la coordinadora de asuntos precontractuales y posterior publicación en SECOP. Noveno, los oferentes tienen la oportunidad de controvertir el informe de evaluación, a través de radicación de observaciones. Decimo, por medio del comité evaluador se da respuesta a las observaciones y son publicadas en el SECOP. Decimo primero, en las fecha y hora establecidas en el pliego de condiciones se efectúa la audiencia de apertura y adjudicación, y se elabora un acto administrativo.

Por otra parte, se señalan los lineamientos de los documentos del sistema de calidad del Instituto nacional de Vías KWAK. Que tienen como objetivo regular los aspectos administrativos y actividades en la etapa precontractual. Internamente en la institución, se inicia el proceso por medio de la solicitud del CDP, se envía la solicitud los documentos de la modalidad de contratación y la solicitud del proceso a la dirección de contratación. En la recepción de estos documentos la dirección de contratación designa un equipo interdisciplinario para verificar, técnica, jurídica y financieramente los documentos que se incluyen en el pliego de condiciones. Si los documentos se encuentran completos estos reciben una aprobación para la publicación del

pliego de condiciones. En el caso en el que los documentos tengan observaciones se vuelven a remitir a la unidad ejecutora para su revisión.

Cuando los pliegos de condiciones son enviados para la publicación se debe elaborar un aviso para la convocatoria, este contiene la cronología establecida por el líder jurídico. Para los contratos de concurso de méritos una vez publicada la información en el SECOP se realiza la audiencia por medio del cual se reciben las manifestaciones para ser remitidas al grupo evaluador, este sigue dependiendo de la cronología establecida previamente. Posteriormente se designa un comité evaluador, que evalúa las manifestaciones para a su vez genera un documento de informe de precalificación que es publicado, se reciben las observaciones al documento de precalificación. En respuesta el comité evaluador elabora el documento con la respuesta a las observaciones realizadas al informe de precalificación y se publica el documento en mención. Luego se elabora la lista de precalificados para la audiencia pública, para su posterior envío de cartas de invitación a los integrantes. Durante este proceso el grupo evaluador, genera los pliegos de condiciones finales y la resolución de apertura. Una vez aprobado los pliegos y con visto bueno se genera un número de proceso y se envía toda la documentación al SECOP.

En términos de licitación pública se diferencia del procedimiento de concurso de méritos en términos de que la audiencia se realiza la revisión de la asignación de riesgo previsible y la aclaración de los pliegos definitivos.

Cuando se trata de selección abreviada por menor cuantía los interesados se manifiestan por medio de la página web del Instituto Nacional de Vías. A continuación, debe realizarse la audiencia de sorteo en la que se realizan observaciones en el pliego de condiciones definitivo. Se realiza un listado con los posibles oferentes, en el caso de que hayan menos de diez se conforma con los inscritos. Con la lista se reciben las observaciones al pliego de condiciones definitivo, a

continuación, se consolidan y publican la respuesta a las observaciones por parte del grupo de pliegos, acta de respuestas publicado en el SECOP. Si el pliego de condiciones requiere de una modificación se elabora una adenda, en el caso de no requerirlo se continúa con el pliego vigente. Se realiza el cierre del proceso, etapa donde se reciben propuestas y se elabora el acta de cierre del proceso y se publica en el SECOP. Internamente se asigna en la unidad ejecutora un responsable del proceso y un financiero para la remisión de las propuestas. Este comité genera un documento de aclaraciones y explicaciones cuando es necesario. Luego evalúa las propuestas subsanadas y genera un informe con la evaluación y se envía para la publicación. Una vez analizada por los oferentes se recibe correspondencia con observaciones del informe de evaluación para su evaluación. Se genera un informe de observaciones presentadas al informe de evaluación. Se envían estos documentos para su publicación, se realiza la audiencia estableciendo la elegibilidad y se adjudica al proponente favorecido o de ser el caso se declara desierto el proceso. Procedente con la elaboración de las actas y resoluciones de adjudicación o la declaratoria de desierto. A continuación, se numera y fecha la resolución de adjudicación, con su envío para publicación. También se publica la oferta ganadora que el comité debe solicitar previamente. Finalmente, se envía la carpeta completa asuntos contractuales.

Es así, que por medio del artículo 12 del decreto 2472 de 2008 se define que el ofrecimiento más favorable para la entidad según las modalidades de contratación es:

1. En la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización la oferta más favorable a la entidad será aquella con el menor precio. (Decreto 2474, 2008)
2. En el concurso de méritos, la oferta más favorable a la entidad será aquella que presente la mejor calidad, de acuerdo con los criterios señalados en el presente

decreto y en el pliego de condiciones, con independencia del precio, que no será factor de calificación o evaluación. (Ibid.)

En los procesos de selección por licitación, de selección abreviada para la contratación de menor cuantía, y para los demás que se realicen aplicando este último procedimiento, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

(...) La adjudicación recaerá en el proponente que haya presentado la oferta con la mejor relación costo-beneficio. El contrato se suscribirá por el precio total ofrecido. (Ibid.)

Esto quiere decir que desde la etapa precontractual la ley ya define que el contrato debe ser adjudicado al proponente que presente el contrato por menor costo, y no tiene en cuenta la eficiencia y la satisfacción del interés general.

Según Safar Díaz “la licitación pública se constituye en un procedimiento de selección de contratistas ineficiente tanto por el hecho de su aplicación verdaderamente residual como por el hecho de no contar con una metodología específica y determinada” (Safar, 2009)

De igual forma, José Gabriel Nieves manifiesta “el procedimiento de licitación pública que ha sido instituido como regla general para las diferentes modalidades de selección, ha sido sustituido por criterios de selección en los que prevalece el factor precio olvidando la calidad de los bienes o servicios a adquirir.” (Nieves, 2017)

Con respecto Muñoz, Gutiérrez manifiestan que, para la ejecución de un contrato, la entidad de tener en cuenta la disponibilidad predial, para la ejecución de esta como también tener en cuenta los factores ambientales como la obtención de permisos y los factores sociales como comunidades que no estén de acuerdo con la realización de la obra. Estas situaciones las debe

prever la entidad como también el contratista que adjudique el contrato. Siendo así, en la etapa precontractual se debe prever estas circunstancias. (Muñoz, 2017)

Por otro lado, el trámite para la contratación por urgencia manifiesta debe ser expedida por el director general del INVIAS. En primer lugar, el director territorial debe presentar un informe al subdirector de atención y prevención con las razones incluyendo las pruebas pertinentes con un informe del administrador vial. Segundo, el subdirector de atención y prevención emitirá un concepto de urgencia manifiesta, transmitido por medio de memorando a la dirección general. Se procederá con acto administrativo motivado en el cual se declara la urgencia manifiesta, revisado por la oficina asesora jurídica. Tercero, la unidad ejecutora, analizará los riesgos y realiza el trámite de la obtención del certificado de disponibilidad presupuestal. Cuarto, se envía el expediente con el contrato suscrito, el registro presupuestal, garantías, y acto administrativo de urgencia manifiesta a la contraloría para su control.

En cuanto a la contratación directa Burgos y Lopez, consideran que la normatividad es insuficiente para garantizar el cumplimiento de la función administrativa:

El procedimiento de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, a diferencia de los demás procedimientos selectivos del contratista, brilla por un desarrollo normativo precario e inclusive hasta nulo, lo cual, abre la puerta a conductas arbitrarias e ilegales. (Burgos, B & López, 2018)

Por otra parte, en la tercera etapa contractual, es cuando se desarrolla el contrato, se da el perfeccionamiento, legalización y ejecución. El perfeccionamiento y legalización consisten en el trámite para la suscripción del contrato y los siguientes requerimientos incluidos en la publicación en el SECOP. Incluyendo la minuta del contrato, documento que incluye el texto del

contrato y las condiciones generales del pliego de condiciones para su posterior firma con el contratista y director de contratación y son registrados en el SECOP. Cuando se suscribe la minuta se debe realizar la expedición del registro presupuestal. Una vez se obtiene la minuta y el registro presupuestal estos son emitidos a la unidad ejecutora para que se solicite las garantías y seguros, y se ingrese la información al SICO para su posterior remisión a la subdirección administrativa para su archivo.

Además, en el KWAK se establece que, una vez finalizada la etapa contractual, luego de remitir los documentos de la etapa precontractual al grupo contractual que genera el expediente del contrato. Después se remite la documentación para la elaboración de la minuta a la unidad ejecutora. En la elaboración de la minuta que corresponde a las condiciones generales del pliego de condiciones, invitación pública. En la cuera estaba se suscribe el contrato en el cual se solicita la presencia del contratista para la firma, la unidad ejecutora es responsable de la publicación en SECOP de los documentos de las diferentes etapas. Luego se procede a la numeración y publicación en SECOP para su registro en el SICO. Una vez se surte este proceso se remite el expediente contractual para que a su vez se le solicite al contratista la constitución de garantía y seguros. Se le solicita la garantía al contratista con el tiempo dispuesto en el contrato. Una vez emitida las garantías de los seguros, se remite para su revisión por parte de la Dirección de contratación, si son aprobadas se emite un acta de garantías y se procede a la publicación en SECOP II el acta de aprobación, las garantías y los seguros.

No obstante, el PNUD identifica que una de las ineficiencias en la ejecución de los contratos es la falta de previsión, que se presenta en los caso de omisión de la entidad o por indisponibilidad. Normalmente se da cuando el plazo del contrato esta por vencerse y no se prórroga sabiendo que

no se ha cumplido el objeto. Cuando el precio que se pacta inicialmente no cubre las erogaciones derivadas el cumplimiento del contrato.

Además, otra falta es la mora o falta de pago del anticipo que se detiene porque la entidad incumple con la entrega o el pago del anticipo o realiza este de forma parcial. También se genera el incumplimiento de la administración la idónea ejecución del contrato que incluyen causales como aprobar obras adicionales, la obtención de una licencia ambiental para inicial trabajos

La cuarta etapa, post contractual no se analizará en este ensayo. Por otro lado, con el fin de poder realizar una comparación entre el proceso de contratación se realiza una revisión de código de regulaciones de obras publica de la división del departamento de transporte en la selección de firmas privadas en temas arquitectónicos y de ingeniería del código de regulaciones del estado de California en Estados Unidos. En el numeral 1520.2. se define que anualmente o en la frecuencia que se solicite el director del departamento anunciara en todo el estado las solicitudes para los servicios de arquitectura e ingeniera. El anuncio debe contener como mínimo la descripción del proyecto los servicios propuestos, el contacto del departamento, la hora, el tiempo y la ubicación en la que se deben remitir los estados de calificaciones, también incluyen los parámetros para evaluación para el otorgamiento.

El director debe establecer estos parámetros de evaluación, que incluyen factores como excelencia profesional, demostrar competencia, experiencia especializada de la firma, experiencia y educación del personal que será asignado, capacidad del personal, distribución de cargas, habilidad de cumplir con cronogramas, naturaleza y calidad de trabajos completados. Confiabilidad y continuidad de la firma y sus subcontratistas, ubicación y otras consideraciones que se consideren importantes. Estas consideraciones serán analizadas por el director teniendo en

cuenta la naturaleza del proyecto, las necesidades del estado, la complejidad y los requerimientos específicos del proyecto. (California Code of Regulations)

Para la evaluación de costos de los servicios se toma como base un estudio de mercado, comparaciones de tarifas utilizadas en otros departamentos o agencias contratantes con servicios similares. Esa guía servirá para determinar una compensación justa por los servicios. La estimación será confidencial hasta que se realice la aprobación del contrato o la adjudicación. Si en algún momento el director que la estimación de costos no se acerca a la realidad por tema de incremento de costos o condiciones específicas el estimado puede ser reevaluado o modificado (Ibid.).

Una vez se cumpla el plazo establecido en la publicación, el director deberá evaluar el estado de calificaciones y los datos de rendimiento remitidos al departamento. Las discusiones se deben llevar a cabo con mínimo tres firmas, el director luego escoge a las primeras tres basado en los criterios previamente expuestos que se consideran los más calificados para proporcionar los servicios requeridos (Ibid.).

El director negociara un contrato con la firma más calificada, en la que se ponen de acuerdo con los costos de negociación y de ejecución del contrato. En caso de que no se llegue a una negociación se recurre al segundo mejor proponente o al tercer mejor proponente.

Los contratos de servicios de arquitectura e ingeniera son sujetos a prácticas contables estándar, en la que el director puede requiere auditorias previas, intermedias y post contractuales con el fin de asegurar el cumplimiento financiero y de cronograma (Ibid.).

Si el director considera que se debe realizar un cambio al contrato durante la ejecución del servicio se puede realizar por medio de mutuo acuerdo, que por escrito se acuerden a las

modificaciones adiciones o eliminaciones de las especificaciones del servicio, incluyendo extensiones de tiempo, con compensaciones acordes (Ibid.).

Cuando un proyecto se quiera realizar en fases, el director debe determinar quién es el proponente mejor calificado para realizar la totalidad del proyecto. El Estado debe proporcionar con un precio por fase, como una opción para que la firma realice las otras etapas del proyecto (Ibid.).

En el artículo 1520.12 se cita que en el caso de existir una emergencia el director puede negociar un contrato para dichos servicios incluyendo adiciones sin la necesidad de un estado de calificaciones (Ibid.).

Si el director determinar que hay un servicio técnico que no necesita de un criterio profesional y que exigir ofertas sería de interés público, un contrato se puede otorgar con las sobre la base de las ofertas en lugar de seguir los procedimientos anteriores para solicitar calificaciones y negociación (Ibid.).

Las prácticas que puedan resultar en una actividad ilegal, incluidos, entre otros, reembolsos, comisiones u otras contraprestaciones ilegales, están estrictamente prohibidas. El Departamento requerirá que un contrato celebrado de conformidad incluya una disposición en la que la firma certifique que el contrato no se obtuvo mediante reembolsos, comisiones ilícitas u otras consideraciones ilegales prometidas o pagadas a un empleado del Departamento. Además de cualquier otra proscripción legal aplicable, el incumplimiento de la certificación puede ser causa de rescisión del contrato y recuperación de daños bajo los derechos y recursos adeudados al Departamento en virtud de la disposición predeterminada del contrato. Un empleado del

departamento tampoco pobra participar en el proceso de selección si existe algún tipo de relación con la firma (Ibid.).

El director debe promover la participación de pequeñas firmas, a través de la certificación de los servicios generales del departamento de estado, para recibir notificaciones de convocatorias y oportunidades de contratación (Ibid.).

CONCLUSIONES

Aunque los estudios previos son una herramienta que permite identificar los riesgos que puede presentar los procesos de contratación. En el caso de las emergencias estos no tienden a prever las magnitudes, cantidades de materiales o insumos que se necesiten para la ejecución de un contrato. Este desconocimiento lleva a que los contratistas puedan generar cantidades no reales para el beneficio económico del contratista y las personas que realizan la verificación del contrato.

Desde el análisis realizado a los documentos que proporciona el Instituto Nacional de Vías, se puede identificar que existen vacíos en cuanto a la elaboración de contratación directa, modalidad por la cual se escogen contratista para desarrollar las obras en marco de las calamidades públicas del territorio. Esto genera que existan vacíos jurídicos, técnicos y financieros en la generación de estos contratos. Permitiendo la permeabilidad de sobre dimensiones de volúmenes y materiales necesitados para el uso de estos tipos de contratos, posibilitando al contratista e interventoría cobrar pre-actas con volúmenes y cantidades que no son comprobables.

Aunque el INVIAS en cumplimiento de su gestión de calidad a través del aplicativo MIPG genera lineamientos para las etapas precontractuales, contractuales, y post contractuales, las

directrices son muy vagas en su explicación generando espacios de interpretación para el estructurador. Teniendo en cuenta que el proceso se lleva a cabo por varias dependencias dentro de la entidad que llevan a diferencias en las ejecuciones y apéndices de los contratos, generando inconvenientes del tipo jurídico cuando se realicen las liquidaciones del contrato. Con el fin de disminuir estas discrepancias en la reestructuración a la que se sometió el Instituto Nacional de Vías, busca que una sola dependencia genere todos los contratos. Aunque es un proceso que hasta el momento todavía no se ha visto aplicado, cuando se consolide de manera permanente y formal este grupo, permitirá que todo el proceso de contratación se desarrolle de una manera unificada y acorde teniendo en cuenta los requisitos de cada necesidad que atienda el INVIAS.

Por otro lado, uno de los problemas identificados en la contratación en el INVIAS son los proyectos que se realizan por fases, uno de los ejemplos es el Corredor del Sur, vía desde San Miguel frontera con Ecuador hasta Santa Ana departamento de Putumayo. En el desarrollo de este proyecto se han realizado 4 fases en las que todavía no se ha dado la pavimentación de la totalidad del corredor. Los contratistas de la primera fase realizaron la pavimentación únicamente de los tramos viales que no tenían problemas prediales ambientales y sociales, y así cada fase realiza únicamente lo conveniente porque a medida que se quiere realizar la obras en los tramos complejos esto implican recursos y tiempo que no dispone el Instituto nacional de vías.

Teniendo en cuenta lo anterior el código de regulaciones de california ha pido minimizar esta incertidumbre que genera realizar un proyecto por tramos, identificando un contratista que puede realizar todo el contrato, asignándole cada fase correspondiente teniendo la certeza de que el contratista podrá realizar las siguientes fases.

El tema de la financiación de los contratos generados por medio del manual de contratación del Instituto nacional de Vías se diferencia ampliamente en relación con el modo que se realiza en estado de California en Estados Unidos. En lo Estados Unidos es el contratista quien negocia el precio de su contrato, de esta forma se asegura que el contratista ha realizado un análisis del pliego de las condiciones y conoce la capacidad de cumplimiento que tiene. De esta forma se aseguran de que es el contratista no tenga discrepancias en precios con la entidad. Se sugiere que desde el área de contratación desde la nueva reestructuración del INVIAS se tenga esto en cuenta, ya que existe varios casos donde los proyectos terminan desfinanciados por que el contratista no tuvo en cuenta ciertos criterios y costos adicionales que incurren en la ejecución de los contratos. También es interesante que según el código de regulaciones es el director que se responsabiliza por todo el trámite precontractual, proceso que se recomienda que se tenga en cuenta en Instituto Nacional de Vías, porque en el proceso contractual no existe un responsable es un grupo interdisciplinario con colaboradores de varias dependencias. Generando que cuando exista alguna modificación o problema con el contrato no hay un responsable que se haga cargo y resuelva de la manera más eficiente con el fin de dar cumplimiento a las necesidades de la sociedad que solicitan carreteras y vías para poder transportarse.

Es importante también analizar que el manual de contratación como los documentos del sistema de calidad del INVIAS nacen de un marco legal muy extenso incluyendo el sistema nacional de compras eficientes. Esto genera que existan lineamientos muy generales para la contratación a nivel de estado, pero cuando se realiza una verificación de la contratación de infraestructura vial este sigue siendo muy general. Por otro lado, el código de regulaciones ampara una gran variedad de servicios que brinda el gobierno generando una línea base para todos estos servicios, incluyendo el de transporte. Implementando lineamientos muy claros en cómo se desarrollan los

términos para la contratación de firmas. Se recomienda que el Instituto Nacional de vías como principal generador de contratos en el ministerio de transporte genere lineamientos encaminados a los contratos de infraestructura vial específicamente.

Finalmente, desde el marco legal, aunque extenso en su normativa, no refleja una verdadera guía para la estructuración de contratos de obras publicas en el sector transporte. Por tal motivo se recomienda que desde el congreso de la republica se contemple un grupo interdisciplinario con amplio conocimiento en contratación, con el fin de simplificar la normativa y disminuir el proceso. De esta forma se garantiza que todas las etapas se desarrollen de una manera clara, concisa y eficiente. Haciendo énfasis en adjudicar los contratos aquellos proponentes con mayor conocimiento y merito para la ejecución y no limitarse adjudicar los contratos a la menor oferta económica. Garantizando que el contratista tenga el conocimiento pleno de todos factores que pueden afectar el proyecto y los tiempos que esto tienen sobre la ejecución. Permitiendo que se entreguen a satisfacción las obras solicitadas por las comunidades y para todos los colombianos.

BIBLIOGRAFÍA

California Code of Regulations. Chapter 12. Selection Process for Private Architectural and
Engineering Firms

Congreso de Colombia. (10 de enero de 2012) [Decreto 019 de 2012]DO: 48.308.

Congreso de Colombia. (26 de febrero de 1991) [Decreto 591 de 1991].

Congreso de Colombia. (17 de julio de 2013) [Decreto 1510 de 2013] DO: 48.854

Congreso de Colombia. (20 de noviembre de 2013) [Decreto 2618 de 2013]DO: 48.980

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993) [Ley 80 de 1993].

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2007) [Ley 1474 de 2011] DO: 48.128

Congreso de Colombia. (16 de julio de 2007) [Ley 1150 de 2007].

Congreso de Colombia. (25 de mayo de 2019) [Ley 1955 de 2019].

Instituto Nacional de Vías. (2015). Manual De Contratación. Recuperado de

<https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/contratacion/3512-manual-de-contratacion-2015/file>

Instituto Nacional de Vías. (23 de octubre 2015). Gestión contractual, etapa precontractual.

Instituto Nacional de Vías. (23 de octubre 2015). Gestión contractual, etapa contractual código.

Nieves-López, J. (2017). El principio de selección objetiva en la licitación pública: Análisis

desde la etapa precontractual. *Revista Verba Iuris*, 12(37), pp. 13-24.

PNUD. (2011). Manual de Buenas Prácticas en la Gestión Contractual. Bogotá D.C.: PNUD

Safar Díaz, M. S. 2009. Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas

del Estado en el Derecho colombiano: Hacia un mecanismo eficiente y transparente.

Universidad externado de Colombia. doi:10.4000/books.uec.98