

PN - ABS - 227
1981 73503

DIAGNOSTICO SOBRE LA ADMINISTRACION
FINANCIERA PUBLICA EN LA
REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME SOBRE EL AREA DE
CONTRATACION PUBLICA Y CONTROL
DE PROYECTOS

octubre de 1989

Contract No. LAC-0658-C-00-9021-00
Project No. 598-0658



DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA
EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME SOBRE LA AREA DE
CONTRATACION PUBLICA Y CONTROL DE PROYECTOS

INDICE

	<u>Pagina</u>
I. INTRODUCCION	1
II. BASE LEGAL GENERAL	5
III. CONTRATACION Y CONTROL EN LAS ENTIDADES	37

ANEXO

TERMINOS DE REFERENCIA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE LA CONTRATACION Y CONTROL DE PROYECTOS	A-1
--	-----

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME SOBRE EL AREA DE CONTRATACION PUBLICA Y CONTROL DE PROYECTOS

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

Como parte del proyecto LAC, AID ha previsto realizar, a través de consultores de Price Waterhouse, un diagnóstico de la administración financiera pública en la República de Colombia. El estudio-diagnóstico abarca, además, la contratación pública y el control de proyectos, materia del presente informe.

B. Objetivos Del Estudio

Son objetivos del Estudio:

- o Procurar un análisis de leyes, normas, reglamentos y más disposiciones secundarias que regulen la contratación pública y el control de proyectos.
- o Evaluar la organización administrativa del Sector Público Colombiano en esta materia.
- o Identificar las áreas débiles de la Administración Pública a fin de llevar a cabo acciones tendientes a lograr mayor eficiencia y efectividad.
- o Verificar los sistemas de control interno de las entidades contratantes, para el control de sus proyectos, relacionándolos con el control que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República.
- o Disponer de un estudio que identifique si la información producida para los procesos de contratación y control de proyectos es confiable, útil y oportuna para el éxito de los objetivos de cada entidad.

- o Determinar un conjunto de acciones a recomendarse para mejorar los sistemas de contratación y control de las obras públicas.

C. Alcance Del Trabajo

Para el estudio se ha tomado en consideración el "Ambito Institucional del Diagnóstico," documento provisto al inicio de actividades por el coordinador de Price Waterhouse para la ejecución del proyecto LAC. El alcance quedó definido así:

Rama Ejecutiva del Poder Público

- o Sector Central:
 - Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
 - Ministerio de Salud (Fondo Nacional Hospitalario).
- o Sector Descentralizado:
 - Instituto Colombiano de Energía Electrica (ICEL).
 - Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
 - Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, (CAR).
 - Instituto de Crédito Territorial (ICT).

Rama Legislativa del Poder Público:

- o Contraloría General de la República

Sector Municipal:

- o Alcaldía de Cartagena de Indias.
- o Alcaldía de Tunja.
- o Alcaldía de Facatativa.
- o Empresas Públicas Municipales de Cartagena.

Estas entidades conforman una muestra suficientemente representativa del Sector Público Colombiano, cuyo sistema de contratación y control nos presentan suficientes elementos de juicio para el diagnóstico.

D. Metodología

El trabajo se desarrolló mediante la realización de visitas a las entidades prenombradas, iniciando fundamentalmente por mantener una reunión previa con los auditores fiscales que son los representantes de la Contraloría General de la República en los diferentes organismos y en cuyos archivos reposan todos los procesos de contratación de obras públicas.

La visita se extendió a diferentes funcionarios de cada entidad, tratando de lograr que ellos pudiesen estar informados competentemente con las áreas de planificación, contratación, ingeniería, interventoría (fiscalización); es decir, que formen parte del proceso administrativo de contratación, ejecución y control de proyectos.

Los principales elementos de juicio que se buscaron en las entrevistas son:

- o Normas vigentes en cada entidad para la contratación de obras.
- o Orgánico-funcional para definir ubicación de áreas responsables en los procesos de contratación de obras públicas.
- o Reglamentos, instructivos o guías que permitan evaluar el sistema de control interno.
- o Análisis de bases de contratación o pliego de condiciones, previos al inicio del proceso de licitación pública, privada, concurso de méritos o contratación directa.
- o Revisión selectiva de contratos debidamente perfeccionados, concluidos o en ejecución.
- o Estudio de los sistemas de control de proyectos en el campo y procesos administrativos en oficina relativos a la ejecución de las obras.
- o Labor de interventoría (fiscalización o supervisión) propia de la entidad, o contratada.
- o Relación del control interno (de la entidad) y control externo (de la Contraloría General de la República).
- o Informes que se producen, trámite y uso.

Se procuró estudiar en el sitio la mayor parte de información escrita, tomar datos conformando los papeles de trabajo y evitar volúmenes de anexos.

II. BASE LEGAL GENERAL

A. Descripción

A continuación se describe la base legal general para el país en materia de contratación administrativa:

1. Ley 19 del 22 de enero de 1982:

En esta Ley se definen principios de los contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para:

"1o. De acuerdo con las disposiciones generales de la presente:

- a) Definir el régimen jurídico a que quedan sujetos los contratos de obras accesorios de otros contratos;
- b) Establecer la manera como hayan de operar en los contratos a que se refiere el Decreto Ley 150 de 1976 los nuevos principios jurídicos consagrados en esta Ley;
- c) Regular el sistema de los recursos dentro de la vía gubernativa a que den lugar las decisiones administrativas que se tomen en materia de contratos;
- d) Reclasificar y definir los contratos que celebren la Nación y demás entidades al estatuto contractual administrativo, pudiendo señalar regímenes especiales para ellos."

"2o. Reformar el régimen de contratación de la Nación y sus actividades descentralizadas previsto en el Decreto 150 de 1976 y normas concordantes, sobre los siguientes aspectos:

- a) Régimen de capacidad, representación, incompatibilidades e inhabilidades;
- b) Régimen de delegación de la facultad para celebrar contratos;
- c) Requisitos y formalidades para la celebración, perfeccionamiento y ejecución de los contratos;

- d) Régimen de estipulaciones y cláusulas que deben contener los distintos contratos;
- e) Régimen de garantías y sanciones, nulidades y liquidación de los contratos;
- f) Régimen de cuantías para la celebración de contratos y revisión de las mismas;
- g) Régimen especial de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República en materia de contratación administrativa;
- h) Régimen de protección a la industria nacional."

"3o. Reformar el régimen para la ocupación, adquisición y servidumbre de inmuebles, uso o aprovechamiento de recursos desafectados del uso público."

2. Decreto 222 del 2 de febrero de 1983:

Este Decreto lo expide el Presidente de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el Congreso Nacional en la Ley 19.

En forma sucinta conviene describir, y no textualmente, las normas más importantes y de real incidencia en la contratación pública y aquellas que merecerán un comentario posterior.

a. Campo de aplicación:

- o Ministerios y Departamentos Administrativos
- o Establecimientos públicos
- o Superintendencias (cuando celebran contratos por conducto de los Ministerios a los cuales se hallen adscritas)
- o Empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de economía mixta (en los que el Estado posea más del 90% de su capital social sobre contratos de empréstito y de obras públicas)

- o Departamentos y Municipios (en cuanto a normas que se refieren a tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidades, terminación y modificación unilaterales).

b. Clasificación y naturaleza de los contratos administrativos:

- o Los de concesión de servicios públicos
- o Los de obras públicas
- o Los de prestación de servicios
- o Los de suministros
- o Los interadministrativos internos que tengan estos mismos objetos
- o Los de explotación de bienes del Estado
- o Los de empréstito
- o Los de crédito celebrados por la Compañía de Fomento Cinematográfico-FOCINE
- o Los de conducción de correos y asociación para la prestación del servicio de correo aéreo.
- o Los que celebren instituciones financieras internacionales públicas, entidades gubernamentales de crédito extranjeras y los organismos internacionales, con entidades colombianas, cuando no se las considere como tratados o convenios internacionales

("Los contratos de explotación de bienes del Estado se rigen por las normas especiales de la materia.")

c. Modificación unilateral:

Se contempla modificación unilateral de los contratos administrativos, bajo las siguientes reglas:

- o No se puede modificar clase y objeto del contrato.

- o Deben mantenerse las condiciones técnicas.
- o Se respetan las ventajas económicas que se hallan otorgado al contratista.
- o debe guardarse el equilibrio financiero del contrato, para ambas partes.
- o Se reconoce al contratista los nuevos costos provenientes de la modificación.

Para que pueda haber lugar a la "modificación unilateral", la Ley obliga a que los pliegos de condiciones (bases de la contratación) contemplen modificaciones previsibles.

d. Normas de contratación

De los requisitos:

- o Presentación por el oferente del "paz y salvo" por concepto de impuestos sobre la renta y complementarios;
- o Licitación o concurso de méritos;
- o Registro presupuestal;
- o Constitución y aprobación de garantías;
- o Concepto del Consejo de Ministros;
- o Firma del Presidente de la República;
- o Revisión del Consejo de Estado;
- o Publicación en el Diario Oficial y pago de los derechos de timbre.

Licitación pública y privada:

- o Licitación pública:

Se lleva a cabo cuando se trate de contrato de obras públicas con valor igual o superior a cincuenta millones de pesos.

o Licitación privada:

Cuando se trate de contratos de obras públicas cuyo valor sea igual o superior a veinte millones de pesos e inferior a cincuenta millones de pesos.

Cuando en el "registro de proponentes" no figuren más de cinco personas en capacidad de celebrar el respectivo contrato.

Cuando el objeto del contrato fuere: impresión de estampillas, billetes nacionales, otras especies timbradas representativas de valores y formatos para bonos de deuda pública o para declaraciones con fines tributarios.

Cuando se trate de contratos para la adquisición o permuta de bienes muebles, cuyo valor sea superior o igual a dos millones de pesos, e inferior a siete millones de pesos.

Cuando se trate de venta de armas y municiones que se consideren inservibles, obsoletas o no susceptibles de reconversión.

Cuando se trate de contratos de conducción de correos, entre valores de un millón y tres millones de pesos.

Desconcentración de las licitaciones:

Se permite delegación por parte de los jefes de los organismos en los funcionarios de la entidad radicados en los Departamentos, Intendencias y Comisarías, con excepción de la adjudicación y firma del contrato, si se tratase de la Nación, la realización de los trámites de una licitación de carácter regional.

Concurso de méritos:

Se autoriza para contratos de consultoría de cuantía igual o superior a cinco millones de pesos mediante invitación pública o privada.

En cuantías inferiores a cinco millones de pesos o cuando el "Consejo de Ministros" lo considere conveniente, los contratos podrán adjudicarse directamente.

Cuándo se puede prescindir de la licitación o concurso

Entre los casos más importantes a comentarse:

- o Cuando se trate de contratos de obras públicas cuyo valor sea inferior a veinte millones de pesos.
- o Cuando se trate de la contratación de empréstitos internos o externos.
- o Cuando se trate de contratos de consultoría cuyo valor sea inferior a cinco millones de pesos.
- o Cuando hubiere urgencia evidente calificada por el Consejo de Ministros que no permita el tiempo necesario para la licitación o concurso. "La urgencia evidente supone solamente necesidades actuales o previsibles de orden público, seguridad nacional o calamidad pública."
- o Cuando se trate de obras por "administración delegada" de cuantía inferior a cinco millones de pesos o cuando, siendo superior, el Consejo de Ministros lo autorice por considerarlo de conveniencia.

Registro de proponentes:

Para el caso de contratos de obras públicas se estipula que no se podrá licitar, adjudicar o celebrar contratos con personas naturales o jurídicas que no se hallasen debidamente inscritas, calificadas y clasificadas en el registro correspondiente. El registro de proponentes pueden hacerlo todas las entidades contratantes; sin embargo, las entidades pueden utilizar el registro de otra entidad.

Registro presupuestal:

Los contratos están sujetos al respectivo registro presupuestal, una vez suscrito el mismo y deben hacerlo las divisiones y secciones delegadas de la Dirección General de Presupuesto, o los funcionarios encargados de la ejecución presupuestal.

Los jefes delegados de presupuesto o quienes hagan sus veces, tienen la obligación de comunicar a la Contraloría General de la República sobre el registro, para efectos del control fiscal.

Concepto del Consejo de Ministros:

Los contratos celebrados por la Nación, cuya cuantía sea o exceda de cincuenta millones de pesos o su equivalente en moneda extranjera, requieren concepto favorable del Consejo de Ministros previo el estudio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Revisión del Consejo de Estado:

Los contratos de la Nación cuya cuantía sea o exceda de cincuenta millones de pesos o su equivalente en moneda extranjera se someten a revisión de legalidad por parte del Consejo de Estado.

De los contratos adicionales:

En el caso de modificación del plazo o el valor convenido y no se tratare de revisión de precios prevista en el Decreto, se autoriza la suscripción de un contrato adicional "...que no podrá exceder la cifra resultante de sumar la mitad de la cuantía originalmente pactada más el valor de los reajustes que se hubieren efectuado a la fecha de acordarse la suscripción del contrato adicional."

Los contratos de interventoría, administración delegada y consultoría, pueden adicionarse sin límite.

Aprobación del Congreso Nacional:

Para los contratos que celebre la Nación es requisito indispensable en los siguientes casos: a) Cuando no existiere autorización legal previa; y, b) Cuando sus estipulaciones no se ajustan a la respectiva Ley de autorización.

Garantías de los Contratos Administrativos:

Es obligatorio que los contratos pacten la obligación del contratista de garantizar:

- o El cumplimiento del contrato.
- o El manejo y buena inversión del anticipo que le fuere entregado, caso en el cual la garantía debe constituirse previamente a su entrega.
- o La estabilidad de la obra o la calidad del servicio.
- o El pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal que haya de utilizar para la ejecución del contrato.
- o El correcto funcionamiento de los equipos que deba suministrar o instalar.

Cuantía y término de las garantías:

La entidad contratante es la encargada de determinar la cuantía y término de las garantías, para lo cual se regirá por la reglamentación de la Contraloría General de la República.

e. Contratos de Obras Públicas:

Se los define como aquellos que se celebren "para la construcción, montaje, instalación, mejoras, adiciones, conservación, mantenimiento y restauración de bienes inmuebles de carácter público o directamente destinados a un servicio público."

Contratos según la forma de pago:

- o Por un precio global
- o Por precios unitarios, determinando el monto de la inversión
- o Por el sistema de administración delegada
- o Por el sistema de reembolso de gastos y pago de honorarios
- o Mediante el otorgamiento de concesiones

De la revisión de precios:

Se da lugar a pactar revisiones periódicas de precios unitarios para el caso de contratos celebrados a precio global o por precios unitarios, en función de las variaciones que ocurran en los factores determinantes de los costos.

Expresa la Ley que cuando fuere posible, "la revisión se efectuará mediante fórmulas matemáticas incorporadas en el respectivo contrato en la forma que lo determine el reglamento." Textualmente dice: "En ningún caso la suma de los reajustes podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del valor original del contrato, a menos que la fórmula pactada fuera matemática."

Contratos a precio global:

Definición textual: "Los contratos a precio global son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como

remuneración una suma global fija en la cual están incluidos sus honorarios, y es el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, todo lo cual realiza en su propio nombre y por su cuenta y riesgo, sin que el dueño de la obra adquiera responsabilidad alguna por dichos actos."

Contratos a precios unitarios:

Definición Textual: "Contratos de administración delegada son aquellos en que el contratista, por cuenta y riesgo del contratante, se encarga de la ejecución del objeto del convenio. El contratista es el único responsable de los subcontratos que celebre."

El "administrador delegado" toma bajo su responsabilidad la "dirección técnica de la obra." La entidad contratante suministra los fondos necesarios y sobre ellos el "administrador delegado" rinde cuentas a la entidad respectiva y a la Contraloría General de la República.

Para el caso de estos contratos, cuando el valor de los mismos fuere igual o superior a cinco millones de pesos, se exige concurso de méritos y si el valor es inferior o el Consejo de Ministros así lo autorizare, se lo puede adjudicar directamente. Para las Intendencias y Comisarias se estipula la adjudicación directa cuando no haya más de tres profesionales en ingeniería o arquitectura debidamente inscritos.

Contratos con reembolso de gastos:

Definición textual: "Son contratos con reembolso de gastos aquellos en los cuales el contratista, con cargo a sus propios recursos, ejecuta las obligaciones a que se comprometió y en los que con la periodicidad acordada, la entidad contratante le va reintegrando los gastos comprobados y le paga los honorarios causados."

Contratos de obra pública por el sistema de concesión:

Definición textual: "Mediante el sistema de concesión una persona llamada concesionario, se obliga, por su cuenta y riesgo, a construir, montar, instalar, mejorar, adicionar, conservar, restaurar o mantener una obra pública, bajo el control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en los derechos o tarifas que, con aprobación de la autoridad competente el primero cobre a los usuarios por un tiempo determinado, o en una utilidad única o porcentual que se otorga al concesionario en relación con el producido de dichos derechos o tarifas."

La Ley estipula que estos contratos se adjudiquen siempre en licitación pública.

Contratos accesorios de obras públicas:

Definición Textual: "Se tendrá por contratos accesorios de obras públicas los que deben celebrarse para la debida ejecución de otro contrato que aparece como principal. En ningún caso el valor del contrato accesorio podrá ser superior al del principal. Podrá prescindirse del trámite de la licitación pública en los contratos accesorios y d. ponerse que sean realizados por los contratistas principales o por cuenta de ellos, o por otros contratistas."

f. Contrato de consultoría

Objeto del contrato:

Estos contratos se refieren a estudios requeridos previamente para la ejecución de un proyecto de inversión, a estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos especificados así como a las asesorías técnicas y de

coordinación. También se los considera como contratos de consultoría los de interventoría (fiscalización o supervisión), la asesoría misma en el desarrollo de los contratos de consultoría y la ejecución de estudios, diseños, planos, anteproyectos, localización, asesorías, coordinación o dirección técnica y programación de obras públicas.

Selección de consultores:

Se adopta el concurso de méritos.

Participación de las universidades:

Cuando se trata de la elaboración de estudios de prefactibilidad o de factibilidad, la entidad que desea contratar, debe obtener del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, FONADE, información sobre cuáles de las universidades que funcionen legalmente en el país están en capacidad de desarrollarlos; de haber información favorable, la entidad contratante deberá tomar en cuenta para que las universidades puedan participar en el concurso.

Contratación directa de consultoría:

Se permite:

- o Cuando el valor del contrato sea inferior a cinco millones de pesos;
- o Cuando el Consejo de Ministros lo considere conveniente;
- o Cuando el concurso fuere declarado desierto por dos veces consecutivas y por razones ajenas a la entidad promotora o contratante.

Las entidades descentralizadas pueden contratar directamente consultores con valor de contrato superior a dos millones de pesos, pero requerirán autorización previa

del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo a cuyo despacho está adscrita o vinculada.

Revisión de precios en contratos de consultoría:

"En los contratos de consultoría se podrán pactar revisiones periódicas de los precios, en los términos previstos en este Estatuto para los contratos de obra celebrados a precio global o por precios unitarios." Conviene conocer que el Decreto 222 obliga a que los contratos de consultoría preferencialmente se contrate con firmas colombianas.

Cuando se considera necesaria la participación de consultoría extranjera, se exige que ésta sea en asocio o consorcio con un consultor nacional o en forma de asesoría al mismo. En ningún caso el ejercicio de la consultoría extranjera podrá ser realizada en forma directa o exclusiva.

El FONADE, es la entidad encargada de llevar un registro de consultores nacionales y extranjeros.

Otras estipulaciones normativas sobre contratos administrativos relacionados con el tema, incluídos en el Decreto 222 de 1983:

Contratos especiales:

"...en casos especiales el Consejo de Ministros podrá autorizar la contratación de una obra que incluya el diseño, la financiación, la construcción, suministro, montaje e instalación de equipos y maquinaria, si fuere del caso, y la obligación del contratista de entregar la obra en funcionamiento. En estos eventos, el contrato deberá estar precedido de la licitación pública.

También podrá autorizar el Consejo de Ministros la celebración directa de esta clase de contratos con otros gobiernos. Cuando la respectiva legislación lo permita, se garantizará el procedimiento de licitación circunscrita a firmas de los respectivos países; en caso contrario, se podrá escoger directamente al contratista. En todo caso, se establecerán condiciones y procedimientos que garanticen precios justos y consulten el interés nacional."

g. Normas especiales para la Nación

De la competencia del Presidente de la República y de la delegación de funciones:

"Conforme a la respectiva Ley de autorizaciones y a la Ley de apropiaciones, corresponde el Presidente de la República celebrar los contratos en que sea parte la nación.

De conformidad con el Artículo 135 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República podrá delegar en los Ministros, en los Jefes de Departamento Administrativo y en los Gobernadores la facultad de celebrar contratos a nombre de la Nación."

De la autorización para delegar:

"El Presidente de la República podrá delegar en las autoridades a que se refiere el Artículo anterior, la facultad de celebrar contratos en cuantía inferior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000.00) o a cinco millones de dólares estadounidenses (US\$5.000.000.00) o su equivalente en otras monedas extranjeras."

h. Normas especiales para las Superintendencias

"Los contratos que se celebren con cargo a los presupuestos de las Superintendencias, serán adjudicados y suscritos por los Ministros a cuyo despacho

se halle adscrita la respectiva entidad y se someterán a las reglas establecidas en el presente Estatuto."

i. Normas especiales para los organismos descentralizados

"Los contratos de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, se adjudicarán y suscribirán por el respectivo gerente, director o presidente conforme lo dispuesto en sus normas orgánicas y estatutarias."

"...los establecimientos públicos deberán someter los contratos que celebren a la aprobación del Ministro o Jefe de Departamento Administrativo a cuyo despacho se halle adscrito el respectivo establecimiento público, si dicho funcionario no fuere su representante legal, cuando la cuantía exceda de ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000.00)."

"El concepto del Consejo de Ministros y la revisión de legalidad del Consejo de Estado, sólo se requerirán cuando la cuantía sea superior a doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00)."

j. Normas especiales para las empresas

"Los contratos de obras públicas que celebren las empresas industriales o comerciales del Estado se someterán a las reglas previstas en este Estatuto para los de su género, pero no requerirán concepto del Consejo de Ministros. La revisión del Consejo de Estado será necesaria cuando la cuantía supere los cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00)."

k. Intervención de la contraloría General de la República

"La intervención de la Contraloría General de la República en todo el proceso de contratación a que se refiere este Estatuto, se limita exclusivamente al ejercicio de un control posterior que consistirá en la revisión de los procedimientos y operaciones que se hayan ejecutado durante el trámite de contratación, para verificar si éste se hizo de acuerdo con las normas, leyes y reglamentos establecidos."

"Parágrafo.- Se entiende por control posterior, aquel que se aplica una vez se hayan realizado y perfeccionado íntegramente los actos administrativos sujetos a ese control y por lo tanto la Contraloría no podrá intervenir en ningún proceso administrativo de contratación como son la elaboración de pliegos de peticiones, el estudio de propuestas, la adjudicación y perfeccionamiento de los contratos y la liquidación de contratos."

l. Otras normas del Decreto 222 de 1983

Si bien no están relacionados con el tema resultado de este informe, conviene de manera general señalar que el mencionado Decreto Ley, incluye en su articulado regulaciones consideradas dentro de la clasificación de contratos administrativos referidas a los siguientes aspectos:

- o Contratos de suministro
- o Contratos de compraventa y permuta de bienes muebles
- o Contratos de compraventa y permuta de bienes inmuebles
- o Adquisición, venta y permuta en el país
- o Negociación de inmuebles en el exterior
- o Contratos de arrendamiento

- o Contrato de prestación de servicios
- o Contratos de donación
- o Contratos sobre bienes ocultos
- o Contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones
- o Contratos de concesión para la prestación de servicios de correspondencia pública y privada
- o Contrato de concesión de servicios especiales de telecomunicaciones
- o Contrato de concesión para estaciones experimentales (telecomunicaciones)
- o Contrato de concesión para estaciones de radioaficionados
- o Contrato de concesión para la prestación del servicio de radiodifusión
- o Contrato de concesión de espacios de televisión
- o Contratos de conducción de correos y de la Asociación para el servicio de correo aéreo
- o Contrato de acuñación de moneda metálica y billetes
- o Contratos de empréstito
- o Contrato de seguro

3. Decretos Reglamentarios del 222 Afines al Tema:

a. Decreto 586 de 9 de marzo de 1984:

Se reglamenta la compra de bienes en el exterior en el sentido de que la nación (Ministerios y Departamentos Administrativos) y los Establecimientos Públicos del orden nacional, deben informar a la Secretaría general de la Presidencia de la República, mediante el envío de un ejemplar del correspondiente pliego de condiciones autenticado por el jefe del organismo.

Añade, además, que en todo "pliego de cargos", deberá expresarse que el presente contratista acepta:

"a) Que la adjudicación que se le hiciere se entiende condicionada al visto bueno de la Presidencia de la República.

b) Que el contratista admite sin reservas la inspección del interventor que la Presidencia de la República señale, sobre los bienes objeto de la negociación, en puerto de embarque para verificar cantidad y calidad, así como las observaciones que tal Interventor formule sobre tales aspectos, así como sobre niveles de precios. En el caso de que en el respectivo contrato esté prevista la fabricación de bienes, la inspección mencionada se aceptará por el contratista respecto de los procedimientos y técnicas de fabricación.

c) Que el contratista admite sin reservas la inspección del Interventor que la Presidencia de la República señale, sobre los bienes objeto de la negociación, en puerto Colombiano de llegada para verificar cantidades y cumplimiento de especificaciones."

b. Decreto 748 de 30 de marzo de 1984

Se fija un margen de preferencia de un 15% a las ofertas Colombianas cuando se efectúen licitaciones o concursos, en los cuales participen extranjeros. Este margen de preferencia se aplicará únicamente para efectos de comparación de valores, aumentando en cada caso el 15% a la participación extranjera.

4. Resoluciones vinculadas a la Contratación Administrativa

a. Resolución 09970 de 13 de abril de 1983

El Contralor General de la República dicta disposiciones sobre licitaciones y contratos en la Contraloría General de la República.

Estas disposiciones son particulares para esa Institución y en general siguen lineamientos del decreto Ley 222, lógicamente con los ajustes que implican tomar en consideración la estructura organizativa de la Contraloría así como las cuantías

de los contratos para definir si la licitación será pública, privada o habrá lugar a la contratación directa.

b. Resolución 09999 de 9 de mayo de 1983

El Contralor General de la República "reglamenta el control posterior en el proceso de contratación administrativa." Esta resolución se fundamenta principalmente en el contenido del artículo 298 del Decreto 222 de 1983, por el cual se otorga la facultad a la Contraloría General de la República para que ejerza el "control posterior" al proceso de contratación administrativa; para verificar el cumplimiento de las normas, leyes y reglamentos.

Para efecto de comentarios posteriores, cabe relatar algunos de sus artículos:

o Rendición de cuentas:

Los funcionarios públicos con capacidad de contratar en nombre y representación de las entidades del "campo de aplicación" de la Ley 222, están obligados a rendir cuenta de los contratos celebrados ante la correspondiente "Auditoría Fiscal" (delegados de la Contraloría general de la República en los entes públicos).

o Contenido de la Cuenta:

La cuenta a que se refiere el artículo anterior, deberá contener la cuantificación de las partidas presupuestales que se afectarán en cada vigencia fiscal, y estará sustentada con toda la documentación y antecedentes referidos a cada uno de los contratos celebrados. Dentro de la documentación y antecedentes que se remitirá, en cada cuenta, a la Auditoría respectiva, deberá incluirse el contrato original con sus anexos, o, al menos, una copia autentica de los mismos; el acta de apertura y cierre y sello de las urnas y el acta que contenga la relación suscrita de las propuestas, sus garantías, cuantías, términos y condiciones generales en los casos de licitaciones o concursos; la constancia del registro presupuestal y, en general, todos los documentos que permitan efectuar cabalmente la revisión.

En todo caso el auditor podrá solicitar al jefe de la respectiva entidad, los demás antecedentes que considere indispensables para el cumplimiento de esta función."

o Plazo de Auditoría:

Se señala un plazo de diez días hábiles siguientes a aquel en que una determinada cuenta haya sido rendida ante la auditoría, para que el Auditor formule las observaciones que surjan del examen de los procesos de contratación.

Si al momento de formular observaciones, hubieren transcurrido diez días o más desde la fecha de perfeccionamiento del contrato, la Auditoría debe pronunciarse sobre el pago de los impuestos respectivos y sobre la publicación en el Diario Oficial.

Si el Auditor no encuentra méritos para formular observaciones o hubiere transcurrido el plazo de los diez días, sin que hubiere emitido pronunciamiento alguno, debe proferir un "auto de fenecimiento." (Los plazos indicados fueron modificados ampliándolos de diez a quince días mediante otra resolución de la Contraloría General de la República).

o Revisión:

El jefe de la entidad administrativa, el contratista, o el Ministerio Público pueden solicitar al Contralor General por conducto del Asistente, revisión de las observaciones, del auto de fenecimiento, o de toda la documentación en el evento de no haberse formulado observación alguna. En este caso, la revisión la hacen funcionarios designados por el Contralor general y el plazo no puede exceder de cinco días hábiles.

o Plazo para responder:

Los ordenadores del gasto tienen un plazo de diez días hábiles siguientes a aquel en que las observaciones de Auditor hayan sido comunicadas.

o Comunicación al Contralor:

Si dentro de los plazos previstos, las observaciones no fueren resueltas o la respuesta no fuere satisfactoria, el Auditor comunicará al Contralor General por conducto del Asistente, las objeciones que haya formulado en un determinado proceso de contratación.

o Apertura de juicio fiscal:

Para el caso señalado en el punto anterior, la Contraloría se fundamenta en el Artículo 164 del Decreto Ley 294 de 1973 y se abre "juicio fiscal" al respectivo "Ministro, Jefe de Departamento Administrativo o representante legal de la entidad descentralizada, para el efecto de determinar la responsabilidad que le corresponda en relación con los perjuicios que pudieran sobrevenir a la Nación."

o Revisión a la Procuraduría:

En el evento de la iniciación de un juicio de responsabilidad fiscal, las observaciones se ponen en conocimiento de la Procuraduría general de la nación.

o Remisión a la Cámara de representantes:

Cuando los juicios fiscales terminan deduciendo alcances contra los responsables de la celebración de contratos, se remiten a la Cámara de representantes para la aprobación del respectivo fenecimiento.

c. Resolución 010000 de 9 de mayo de 1983

Esta resolución reglamenta la forma como se ha de efectuar el "registro presupuestal" en la División Delegada de Presupuesto en las entidades para las cuales rige la Ley 222 en materia de contratación administrativa. El registro presupuestal garantiza la disponibilidad de la partida a la cual se va a imputar el gasto que se proyecta realizar.

Adicionalmente, la resolución señala como se efectuará el control fiscal del registro como documento fundamental para la celebración y perfeccionamiento de los contratos.

d. Resolución 010500 de 5 de marzo de 1984

El artículo 69 de la Ley 222 estipula que la cuantía y término de las garantías será reglamentado por la Contraloría General de la República, por ello la existencia de

esta resolución. De esta resolución, cabe destacar respecto de las diferentes clases de garantías, lo cual merecerá comentario posterior:

o "Garantía de Seriedad de la propuesta"

Concepto:

Asegura la suscripción del contrato en los términos y bajo las estipulaciones y especificaciones de la oferta.

Cuantía mínima:

10% del valor del presupuesto oficial (presupuesto de entidad) estimado.

o "Garantía de manejo y buena Inversión del Anticipo":

Concepto:

Trata de precaver contra el eventual uso o apropiación indebidos que el contratista pueda hacer de los dineros o bienes que se le hayan anticipado.

Cuantía:

100% del valor del dinero o bienes entregados como anticipo.

o "Garantía de Cumplimiento del Contrato"

Concepto:

Precaver contra la eventualidad de incumplimiento por parte del contratista en cuanto a estipulaciones pactadas sobre términos, condiciones y especificaciones contractuales.

Cuantías mínimas:

- Para contratos de obras públicas, sea cual fuere la modalidad: no inferior al 10% ni superior al 30% del valor total del contrato.
- Para contratos de suministro, de compra venta de bienes muebles, de compraventa o permuta de muebles, acuñación de moneda metálica y de billetes, no inferior al 10% ni superior al 20% del valor total del contrato.
- Para contratos de prestación de servicios, consultoría y similares, no menor al 10% del valor del contrato.

o "Garantía para el Pago de Salarios, Prestaciones Sociales e Indemnizaciones del Personal"

Concepto:

Se trata de precaver que el contratista de obras públicas, Administración Delegada y Concesión no cumpla con estas obligaciones.

Cuantía:

No inferior al 20% del valor total del contrato y sus adiciones, si a ellas hubiere lugar.

Término:

Al término del contrato, la garantía debe prorrogarse por tres años adicionales, por lo menos; por su vigencia no podrá ser superior a lo establecido por la Ley para la prescripción de las obligaciones laborales.

o "Garantía de Estabilidad de la Obra"

Concepto:

Resguarda a la entidad contratante del evento que durante un período de tiempo determinado, la obra objeto del contrato, en condiciones normales de uso, no sufrirá deterioros que impidan la utilización o el servicio para el cual se ejecutó, ni perderá las características de armonía, seguridad y firmeza de su estructura.

Cuantía:

No inferior al 5% del valor final de la obra.

Término:

No inferior a dos años ni superior a cinco años a otorgarse simultáneamente con el recibo de la obra.

o "Garantía de Calidad y Correcto Funcionamiento":

Concepto:

Precaver que los bienes suministrados o vendidos "no sean aptos" para el fin o para el servicio para el cual fueron adquiridos, por causa imputable al contratista o al fabricante.

Cuantía:

No inferior al 50% del valor de los elementos suministrados.

Término:

No inferior a un año ni superior a 10 años y se otorgará al recibo del bien.

o "Garantía de Calidad del Servicio":

Concepto:

Resguardar el evento de que un servicio (consultoría) no reúna las especificaciones y requisitos mínimos contemplados en el contrato.

Cuantía:

No inferior al 10% del valor del contrato y sus adiciones, si a ello hubiere lugar.

e. Resolución 010501 de 5 de marzo de 1984

Por esta resolución se reglamenta la garantía bancaria respecto a los contratos ante la Administración Pública Nacional. Regula este tipo de garantías en conceptos, cuantías y términos similares que para el caso de garantías otorgadas por las Compañías de Seguros.

f. Resolución 010522 de 28 de marzo de 1984

Consiste en una importante reglamentación de "pruebas selectivas de control fiscal en los contratos de obra" y se sienta las bases fundamentales para que la Contraloría General de la República lleve a cabo el control de las obras públicas que se lo menciona como "perceptivo."

Estipula esta resolución que el desarrollo del "control perceptivo" será ejercido por un grupo de profesionales en arquitectura, ingeniería, al servicio de la entidad y bajo la dirección y mando del Asistente del Contralor.

La acción de los profesionales prenombrados se define como una asesoría y un apoyo técnico y científico a los auditores, destacados en las entidades sujetas al control de la Contraloría.

g. Resolución 010756 de 30 de agosto de 1984

Esta resolución modifica las resoluciones 10500 y 10501 del 5 de marzo de 1984 en lo pertinente a la cuantía de la "garantía para el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal", fijándola como no inferior al 5% del valor del contrato y sus adiciones cuando el contrato fuere de obra pública; para los demás contratos la garantía no será inferior al 10% del valor total del contrato y sus adiciones.

C. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

1. Comentarios

Los comentarios que se hacen a continuación sólo se refieren a los aspectos jurídicos que tienen incidencia en la ejecución de las obras contratadas y no se refieren a los aspectos doctrinarios del derecho administrativo.

- o La Ley 19 de 22 de enero de 1982 fundamenta los principios y la filosofía de la contratación administrativa en forma genérica y concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año a partir de su promulgación, para reglamentarla.
- o El Decreto 222 de 2 de febrero de 1983, recoge el mandato de la Ley 19 en su integridad. Es la norma fundamental sobre contratos de la Nación y de las entidades descentralizadas. El Decreto 222, no solamente establece el marco doctrinario de la contratación administrativa, sino que, además es norma jurídica, conceptual en algunos pasajes y descriptiva en procedimientos administrativos en otros.
- o Define con amplitud su campo de aplicación. Sin embargo del respeto a la autonomía de entidades descentralizadas para que adopten sus propias normas, de alguna manera el Decreto trata de uniformar ciertos criterios sobre tipos de contratos, clasificación, efectos, responsabilidades, terminación y modificación unilateral.
- o Estipula con suficiente claridad los casos en que ha lugar a contratar por licitación pública, licitación privada, concurso de méritos y aquellos

en que puede prescindirse de la licitación o concurso. Entre otros aspectos, determina bases de cuantías fijas en millones de pesos.

- o Establece como requisito indispensable para licitar, adjudicar o celebrar contratos con personas naturales o jurídicas el "registro de proponentes", por el cual se inscribe, califica y clasifica el proponente o proveedor, pudiendo una entidad utilizar el registro que se hubiere efectuado en otra que ejecute obras similares.
- o En los contratos celebrados por la Nación y cuando la cuantía exceda de cincuenta millones de pesos o su equivalente en moneda extranjera se requiere concepto favorable del Consejo de Ministros previo el estudio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. De igual manera, y para los mismos casos, los contratos se someten antes de su perfeccionamiento, a la revisión de legalidad del Consejo de Estado.
- o Se considera la posibilidad de suscribir "contratos adicionales" cuando haya necesidad de modificar el plazo o el valor convenido si no se trata de la revisión de precios prevista por reajustes; en cuyo caso el contrato adicional no puede exceder la cifra resultante de sumar la mitad de la cuantía originalmente pactada más el valor de los reajustes que se hubieren efectuado. Para los contratos de interventoría, administración delegada, y consultoría, las adiciones pueden ser sin límite.
- o Conforme al Decreto Ley 222 y a la Resolución 10500 de la Contraloría General de la República, para los contratos de ejecución de obra, por ejemplo, desde el momento de la presentación de la oferta, hasta la conclusión del contrato se rinde cinco (5) garantías y por lo menos una de ellas se prorroga, luego del acta de terminación del contrato hasta tres años más.
- o Se establecen cinco tipos de contratos por la forma de pago: a precio global, por precios unitarios, por administración delegada, por reembolso de gastos y pago de honorarios, y otorgamiento de concesiones. En los contratos a precio global o por precios unitarios se autoriza pactar revisiones periódicas en función de las variaciones que ocurran en los factores determinantes de los costos. Se contempla reajustes hasta del 100% del valor original del contrato o más si el reajuste se hace por fórmula matemática.
- o El Decreto 222 permite la celebración de "contratos accesorios" de obras públicas a los que define como aquellos que pueden celebrarse para la "debida ejecución" de otro contrato que aparece como principal.

- o La intervención de la Contraloría General de la República en los procesos de contratación administrativa se limita a los actos siguientes:
 - El auditor fiscal o su delegado es depositario de una de las tres llaves de iguales cerraduras de una urna en la que se depositan las ofertas de una licitación.
 - El auditor fiscal o su delegado firma una acta con la relación suscinta de las propuestas y su valor, el día y hora señalados para el cierre de la licitación; lo hace conjuntamente con el presidente de la junta de licitaciones y adquisiciones o del secretario general del organismo.
 - Reglamentación de la cuantía y término de las garantías.
 - Ejercicio de un control posterior que consiste en la revisión de procedimiento y operaciones que se han ejecutado durante el trámite de contratación, para verificar si se cumplió con las normas, leyes y reglamento. Este control se "aplica" una vez se hayan realizado y "perfeccionado" integralmente los actos administrativos por parte de la entidad contratante. Esto se debe a que el Decreto 222 prohíbe expresamente la participación de la Contraloría en el proceso administrativo de contratación, tal como la elaboración de pliegos de peticiones, el estudio de propuestas, la adjudicación y perfeccionamiento de los contratos y la liquidación de los mismos.

2. Conclusiones

- o El régimen de contratación administrativa vigente, constituye un marco legal amplio y suficiente para el sector público colombiano (entidades centralizadas y descentralizadas). Más aún, según lo constatamos en las visitas a las entidades públicas, se ha constituido en norma uniforme de la contratación, porque en los entes autónomos no se han preparado normas particulares. Sin embargo de lo anotado, varios aspectos pueden ser ajustados en orden a conseguir mayor claridad en la contratación, procurar mayor eficacia por parte de las entidades contratantes, lograr efectividad en las interventorías (fiscalización o supervisión de obras) y, obtener agilidad, fundamentalmente en los contratos que requieren del concepto de otros organismos del gobierno en función de las cuantías de los contratos.
- o El establecimiento de bases de cuantías fijas en millones de pesos o moneda extranjera equivalente, para definir la clase de contratación, el plazo para la apertura de la licitación, prescindir de la licitación o

concurso u obtener el concepto favorable o revisión de legalidad de los contratos, en un país con proceso inflacionario y crecimiento constante de presupuesto, deja al sector público o entidades contratantes, a corto tiempo, con márgenes o limitaciones que entorpecen los sistemas de contratación. Desde luego que la limitación es imprescindible y de alguna manera debe ser establecida.

- o El "registro de proponentes" previo a la apertura de una licitación es un trámite práctico para la agilidad de la contratación; pues, permite que el proponente presente directamente la oferta económica; al disponerse del registro que significa inscripción, calificación y clasificación, se está contando con proponentes en igualdad de condiciones en cuanto a capacidad "técnica", "operativa" y "financiera." Sin embargo, por no existir un registro único y dado que varios de los factores de la calificación son elementos subjetivos, hay disparidad de criterio entre una y otra entidad y, como se confirmó en las entrevistas, han habido casos de diferencias en la calificación y clasificación que, en un momento dado pueden dar lugar a obstáculos en la contratación.
- o La exigencia de cumplir con aprobaciones previas, concepto favorable o revisión de legalidad, indispensables si, pero ajenas a la entidad ejecutora que al final es la única responsable de la celebración de un contrato, está dando lugar a retrasos en su celebración y ejecución, en detrimento de la economía y oportunidad de los proyectos.

En una muestra tomada al azar en las oficinas del auditor fiscal del ICEL (Instituto Colombiano de Electrificación), se pudo verificar lo siguiente:

CONTRATANTE: ICEL
CONTRATISTA: "CONSORCIO MARUBENI CORPORATION-FERTECNICA LTDA
OBJETO: TENDIDO DE LINEAS DE TRANSMISION
"VALOR FISCAL DEL CONTRATO": Pesos colombianos:
1.833.791.078,78
FECHA APERTURA DE LA
LICITACION INTERNACIONAL: 21 JULIO 1983
FECHA FIRMA DEL CONTRATO: 24 JULIO 1984
FECHA DE PERFECCIONAMIENTO: 11 MARZO 1986

Para un contrato financiado en su mayor porcentaje con crédito en yenes japoneses y dólares americanos, el atrazo tiene consecuencias muy significativas.

- o La posibilidad de suscribir "contratos adicionales" y "contratos accesorios" de obras públicas (Artículos 58 y 114 del Decreto 222, respectivamente) no está definida con claridad en sus alcances y limitaciones y puede dar lugar, como de hecho ya ha sucedido, a lo siguiente:
 - Excesiva facilidad para suscribir contratos que incrementan notablemente tanto la cuantía del contrato original como el plazo.
 - Ineficacia administrativa principalmente de las áreas de planeación, diseño y presupuestación; y, luego de interventoría, al saberse que hay tanta facilidad para los contratos "adicionales" y "accesorios."
 - Pérdida del concepto inicial de la clase de licitación (pública o privada) definida por la cuantía.

- o El excesivo número de garantías, cuantías y términos dá lugar a un encarecimiento de las obras públicas; pues, es lógico que el contratista cargue a los costos de las obras, los costos financieros para la obtención y mantenimiento de esas garantías. Tomando como ejemplo el mismo contrato de ICEL mencionado anteriormente, aparece que, se estipulan las siguientes garantías, además de la garantía inicialmente presentada de seriedad de la oferta (10% del valor del presupuesto oficial):
 - De cumplimiento del contrato:
10% del "valor fiscal" del contrato, con vigencia durante el plazo del contrato más 180 días, en todo caso hasta la fecha del acta de liquidación final.
 - De buen manejo de los anticipos:
100% hasta su total amortización (en el contrato: se otorgaba 15% anticipo de la parte facturada en dólares para bienes nacionales, anticipo de la parte presupuestada en dólares para importación 25%).
 - De pago de salarios y prestaciones sociales:
3% del valor de la parte en pesos colombianos, vigente durante el plazo del contrato más 180 días y con prórroga por tres años a partir de la fecha del acta de recibo en operación comercial.
 - De buen manejo de materiales:
100% del valor de materiales entregados por ICEL.
 - De estabilidad y conservación de la línea:

5% del valor final de la obra, excluyendo el valor de los bienes de importación suministrados y el valor de las torres nacionales, vigente durante 5 años a partir de la fecha del acta de recibo en operación comercial.

- De calidad y correcto funcionamiento:
50% del valor final de los bienes suministrados y de las torres nacionales, vigente por dos años desde la fecha del acta de recibo en operación comercial.

En todo contrato se estipula especificaciones técnicas, inspección en fábrica o a la llegada de los bienes, interventoría de la ejecución con posibilidades de efectuar todos los análisis, ensayos o pruebas que den seguridad del cumplimiento de especificaciones. Se estipula también que la contratación de mano de obra, el pago de salarios, el cumplimiento de leyes sociales y la resolución de problemas laborales son de única responsabilidad del contratista.

Cuando las partes contratantes, cumplen con sus recíprocas responsabilidades durante la ejecución del contrato, es posible crear un clima de confianza que haga innecesarias ciertas medidas que redundan en el encarecimiento de las obras, como ciertas garantías por ejemplo.

- o De los diferentes tipos de contratos existentes en atención a la forma de pago, a pesar de su precisa conceptualización en el Decreto 222, algunos no cumplirán con el objetivo de su definición y darán lugar a una distorsión en los sistemas de contratación encareciendo las obras; así:
 - Contratos por un precio global, según el Artículo 88 del Decreto: "...son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma global fija en la cual están incluidos sus honorarios, y es el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, todo lo cual realiza en su propio nombre y por su cuenta y riesgo, sin que el dueño de la obra adquiera responsabilidad alguna por dichos actos."

Este concepto contradice lo que textualmente reza el Artículo 86: "De la revisión de precios -En los contratos celebrados a precio

global o por precios unitarios, se podrán pactar revisiones periódicas de los mismos en función de las variaciones que ocurran en los factores determinantes de los costos."

- El sistema de construcción mediante el contrato por administración delegada, permite, en ciertas ocasiones, resolver en forma rápida la ejecución de ciertas obras; sin embargo, cuando se abusa de él para convertirlo en el sistema principal de contratación de una entidad que ejecuta proyectos dispersos territorialmente (tal el caso del Fondo Nacional Hospitalario), de modo alguno rinde beneficios a la entidad dueña de los proyectos, entre otras, por las siguientes razones:
- El contratista translada todos los costos y riesgos al contratante, manteniendo siempre su porcentaje de utilidad.
- Como consecuencia de dicha translación no hay eficacia ni economía en la ejecución de los proyectos. Los subcontratos de mano de obra, materiales y servicio de equipos se manejan con mucha liberalidad.
- Este tipo de contratos exige una mayor presencia de interventoría del contratante y por ende mayores costos administrativos; y, si no es posible cumplir con ello, los efectos negativos son obvios.

Se añade a la preocupación anotada, el hecho de que el Artículo 58 del Decreto 222 contempla la posibilidad de que este tipo de contratos pueda tener adiciones sin límite alguno.

- o La intervención de la Contraloría General de República en la contratación administrativa del sector público es un acto de control posterior que se realiza en un término prudencial de tiempo que no afecta o retrasa la ejecución de los proyectos, constituyendo un acto de apoyo a la administración en cuanto coadyuva al mejor cumplimiento de las normas.

Sin embargo de ello, se han producido casos en los cuales el contratista dá inmediato inicio a la ejecución, una vez concluído el perfeccionamiento del contrato. Si en tales circunstancias surgen observaciones por parte del Auditor Fiscal, el proceso de contratación, más aún, si ello diera lugar al "juicio fiscal", se provoca un estancamiento de la obra, con perjuicio para el contratista que no puede cobrar la parte ejecutada y paraliza su labor en detrimento de su organización, con perjuicios económicos para el contratante, como consecuencia de las mismas circunstancias.

3. Recomendaciones

- o Para evitar la desactualización de las bases de cuantías establecidas en millones de pesos o moneda extranjera equivalente, en los artículos pertinentes del Estatuto, se recomienda señalar porcentajes del presupuesto de la Nación, o del presupuesto de cada entidad, para lo cual se tomará en consideración, entre lo más importante:
 - La estructura de la entidad (criterio de organización, funcionalidad y capacidad).
 - Índice de crecimiento presupuestario en los últimos años (presupuesto de funcionamiento versus presupuesto de inversiones).
 - Transcendencia del tipo de proyectos (criterio de oportunidad en el desarrollo del país, estrategia en la planeación).
- o La uniformidad de criterio en la inscripción, calificación y clasificación de proponentes, proveedores y consultores solamente se conseguirá cuando se efectúe un registro único de proponentes, debiendo para ello tomar en cuenta:
 - La conveniencia de que este registro lo lleve una entidad que no necesariamente sean las ejecutoras de proyectos.
 - Permitir la descentralización territorial.
 - Mantener validez del registro por dos años, con la actualización semestral o cuando alguna entidad lo requiera por la ejecución de algún proyecto específico.
 - Establecer la clasificación por áreas de especialización.
- o En búsqueda de la ejecución oportuna de los proyectos con criterio de eficiencia, efectividad y economía, todo concepto, aprobación y revisión de cuerpos colegiados, autoridades u organismos que por orden funcional o legal tengan que hacerlo, ha de cumplirse en forma previa, lo cual requiere:
 - Sustentar en forma clara la responsabilidad de los funcionarios públicos en todo el proceso administrativo de la contratación y luego en la ejecución.

- Definir con certeza la función de los Organismos Superiores de Control en el exámen de los procesos administrativos de contratación.
- o Debe definirse, señalando alcances y limitaciones, cuándo puede o debe suscribirse contratos adicionales y contratos accesorios, tomando en consideración:
- Modificación de tres conceptos fundamentales de un contrato: objeto, plazo y cuantía.
 - Incremento de volúmen de obra (contrato a precios unitarios), que no implique modificación del objeto aunque sí de plazo y cuantía.
 - Realización de nuevos ítems o rubros no contemplados en el contrato original.
 - Terminación, modificación e interpretación unilaterales (previsto hoy en el Decreto 222 vigente).
 - Necesidades de complementar el objeto del contrato original.
- o En el entendido de que son indispensables las garantías en la contratación, es necesario revisar el número de ellas, su cuantía y término de vigencia para lograr mayor economía en los proyectos.
- o Manteniendo los diferentes tipos de contratos de obras públicas, aquellos a "precio global", deben limitarse a casos especiales y sin contemplar ajustes; tal por ejemplo para obras artísticas, caso en que el tipo de proyecto no permite deducir con precisión volúmen de obra y precios unitarios.

Los contratos por "administración delegada", deben restringirse a sólo casos especiales y no constituirse en norma común de contratación. Es necesario describirlos con señalamiento de limitaciones.

- o Hacia la búsqueda de unidad de criterios en materia de reajuste de precios, debe reglamentarse con claridad y amplitud la utilización de fórmulas matemáticas que dé lugar a una relación y condición contractual beneficiosa para contratante y contratista; elementos fundamentales constituyen los siguientes:
- Fórmulas, su determinación, coeficientes, número de términos e índices que se aplicarán, definidas en forma total y detallada en los pliegos de condiciones o en las bases para la licitación privada y aún para la contratación directa.

- Determinar como norma única que será parte de la fórmula un coeficiente fijo no reajutable que normalmente equivale al anticipo.
 - Definir cómo se aplicará el reajuste entre la fecha del contrato y la fecha de recepción del anticipo.
 - Establecer con precisión los tipos de índices y el órgano que los otorgará.
 - Regular los índices que deben publicarse oficialmente.
 - Exigir la obligatoriedad de la entidad a estimar y respaldarse en el correspondiente registro presupuestal.
- o Es recomendable la cláusula contractual que han adoptado algunas entidades del sector público, en el sentido de que el inicio de las obras se llevará a cabo una vez que el Auditor Fiscal emita el "auto de fenecimiento" del contrato, ello obviaría la paralización de obras y el perjuicio a contratistas en el caso de que hubieren objeciones al proceso administrativo, máximo que los plazos previstos para el pronunciamiento del Auditor son relativamente cortos.

III. CONTRATACION Y CONTROL EN LAS ENTIDADES

A. Ministerio de Obras Publicas y Transporte

1. Descripción

o Funciones:

"Formular, orientar, coordinar y promover las políticas en materia de carreteras y obras complementarias, caminos vecinales, navegación fluvial, puertos, ferrocarriles y transporte terrestre, marítimo y fluvial, así como la concerniente a los inmuebles de la Nación, a la distribución y recaudo de la contribución nacional de valorización, a las tasas de peaje y pontazgo, y a las tarifas de pasajeros y carga en las modalidades de transporte terrestre y fluvial y vigilar la ejecución de las políticas adoptadas."

"Orientar, coordinar y ejercer el control de tutela en el funcionamiento de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta adscritos o vinculados al Ministerio, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos."

o Normas jurídicas para la contratación:

El Ministerio y entidades adscritas se rigen en la contratación administrativa por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983.

o Clase de entidad:

Pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público. Tiene las siguientes entidades adscritas:

- Empresa Puertos de Colombia (COLPUERTOS)
- Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo Barranquilla
- Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo Buenaventura
- Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo Cartagena
- Ferrocarriles Nacionales-División Central
- Fondo de Inmuebles Nacionales
- Fondo Nacional de Caminos Vecinales
- Fondo de Caminos Vecinales-Seccional Cundinamarca
- Fondo Vial Nacional (FVN)

o Organización:

Tiene una estructura orgánica satisfactoria a las funciones y objetivos de la entidad; en forma específica cuenta con:

- Unidad de planeación de obras:
Coordina regionalmente las necesidades para disponer de un plan anual acorde con la planeación nacional.
- Unidad de Ingeniería de Proyectos:
Diseña, presupuesta, programa, prepara pliegos de condiciones para la contratación de las obras.
- Unidad de Interventoría:
Efectúa el control de los proyectos cuyo volumen, cuantía y especialización lo permite. La entidad contrata consultoría para proyectos especializados e interventoría por la misma razón o cuando hay exigencia por contratos de crédito internacional.
- Reglamentación Interna:
En materia de contratación administrativa se ha normado los pliegos de condiciones de manera cabal, pertinente y suficiente. Disponen de orgánico-funcional con definición clara de funciones, líneas de mando y funcionales.
No dispone de instructivos, manuales o normas que sistematicen la interventoría.
- Capacitación:
La entidad se preocupa por la capacitación de sus funcionarios a nivel profesional y especializado. No hay capacitación de orden técnico-administrativo.

o Información estadística (1) ¹

Número de contratos:	1.093
Valores: (En millones de pesos)	
Inicial de contratos:	125.171.5
Adiciones:	19.067.8
Ajustes (reajuste de precios)	43.

¹ "Documentos.- Informe técnico.- contratación administrativa en obra pública".- volumen 1, marzo 1989.- Contraloría General de la República.- contratos de obra pública vigentes al 30 de octubre de 1988.

Programa analizado: Fondo Vial Nacional (FVN)

Estadística: (1) (a octubre/88)

Valores: (En millones pesos)

<u>Clase de de contrato:</u>	<u>No.de con- trato</u>	V A L O R E S		
		<u>Inicial</u>	<u>Adiciones</u>	<u>Ajustes</u>
Obra pública	320	89.624.7	10.549.4	42.537.2
Consultoría	76	4.156.7	439.2	23.2
Interventoría	131	7.541.2	4.012.1	17.1
<u>Totales</u>	<u>527</u>	<u>101.322.6</u>	<u>15.000.7</u>	<u>42.577.5</u>

<u>Forma de Contratación</u>	<u>No.de con- trato</u>	V A L O R E S		
		<u>Inicial</u>	<u>Adiciones</u>	<u>Ajustes</u>
Directa:	210	30.644.9	3.023.6	2.771.0
Licitación Pública:	149	60.122.0	7.679.4	39.655.1
Licitación Privada:	15	648.5	353.0	110.5
Concurso de méritos: público:	10	1.193.7	711.7	0.0
Concurso de méritos privado:	139	8.672.1	3.233.1	40.0
Invitación directa:	4	41.5	0.0	1.0
<u>Totales</u>	<u>527</u>	<u>101.322.6</u>	<u>15.000.7</u>	<u>42.577.5</u>

Clase de obra:

Construcción y Con- servación de vías:	465	96.371.0	14.288.8	40.867.3
Obras civiles:	33	4.151.0	336.6	1.691.3
Obras inmuebles Nacionales:	1	9.8	0.0	0.0
Obras educación:	2	6.5	0.0	0.0
Obras infraestruc- turas:	6	124.2	27.6	3.7
Obras comunicaciones:	10	163.6	56.1	15.3
Otros:	10	496.5	291.7	0.0
<u>Totales</u>	<u>527</u>	<u>101.322.6</u>	<u>15.000.8</u>	<u>42.577.6</u>

<u>Forma de pago:</u>	<u>No.de Con- tratos</u>	<u>V A L O R E S</u>		
		<u>Inicial</u>	<u>Adicional</u>	<u>Ajustes</u>
Precio global	26	776.4	249.6	838.9
Precio unitario	266	84.192.5	9.287.1	41.693.5
Admón. delagada	48	5.141.6	1.000.2	28.1
Honorarios + reembolsos gastos	117	7.242.9	2.001.4	16.8
Tarifas	5	102.7	264.9	0.0
Costos directos(C.D.)	2	60.6	44.4	0.0
C.D. + %	59	3.673.9	2.126.3	0.3
Concesión	4	132.0	27.0	0.0
<u>Totales</u>	<u>527</u>	<u>101.322.6</u>	<u>15.000.9</u>	<u>42.577.6</u>

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios:

- o La entidad tiene una junta de licitaciones que cumple con la responsabilidad de estudiar y evaluar las propuestas, es asesorada por las Unidades Administrativas. Informa para que el Ministro tome la decisión de adjudicación.
- o Los pliegos de condiciones que se preparan para las licitaciones, cumplen satisfactoriamente el objetivo y requerimientos mínimos para que los proponentes dispongan de toda la información, especificaciones técnicas, proyecto de contrato y anexo de normas fundamentales para el tipo de contrato. Estipulan normas para evaluación de la propuesta y criterios para la adjudicación.
- o El Ministerio tiene registro, calificación y clasificación de proponentes, consultores y proveedores. Sin embargo de ser previo el registro, para el caso de licitaciones principalmente internacionales, en razón de financiamiento externo, se permite que la documentación para el registro se la haga para esa determinada licitación.
- o Por Resolución No. 11628 del 16 de diciembre de 1986, se regula la cuantía y la forma como ha de otorgarse el anticipo. Textualmente: "En los contratos de obra pública y de consultoría, se concederá en forma automática, a título de anticipo, salvo renuncia expresa del contratista, un 40% de la primera reserva presupuestal sin exceder el

20% del valor básico del contrato y anticipos sucesivos del 30% de cada reserva presupuestal hasta completar el 20% del valor básico del contrato.

Esta misma regla será aplicable a los contratos adicionales de valor."

La misma resolución contempla que para contratos "financiados parcialmente" con empréstitos del BID o del BIRF, previo visto bueno de éstos, se podrá autorizar hasta el 20% del valor básico del contrato como anticipo en moneda extranjera, a opción del contratista, para la importación de equipo nuevo requerido en la obra. Lógicamente que el anticipo se entrega previa presentación de la garantía por el 100% del valor del mismo.

- o Los contratos del Ministerio tienen una cláusula contractual por la cual se contempla que el interventor (fiscalizador o supervisor) y el contratista, deben abrir a nombre de la obra una cuenta bancaria especial en un banco oficial para manejar los fondos del anticipo; esto es, que los cheques que se giran se hace con la firma de contratista e interventor.
- o El Ministerio de Obras Públicas pacta en los contratos a precios unitarios el reajuste de precios mediante fórmulas matemáticas. La fórmula prevista en el contrato ($P=Po.I/Io$ - donde P = valor de la obra reajustada; Po = valor de la obra a los precios pactados en el contrato; I = índice total en construcción de carreteras, publicado por el Ministerio de Obras Públicas). Se emiten boletines desde marzo de 1963 pero éstos contienen únicamente índices para cinco grupos de obras y hay una fórmula para cada grupo con diferentes conceptos en cada fórmula que no son conocidas por los proponentes en los pliegos de condiciones.
- o Los valores por adiciones y ajustes en los contratos que son muy representativos no son previstos en el presupuesto de los programas de inversión.

b. Conclusiones

- o Según el informe estadístico de la referencia (1), el Ministerio de Obras Públicas y transporte, realiza el mayor número de contratos 64,2% . Referido a valores, el 78% del monto total vigente de contratos de obras públicas (incluyen los contratos correspondientes a consultoría, interventoría y asesoría), a cargo de los Ministerios, sus entidades adscritas y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (Fondo Aeronáutico Nacional) y Departamento Nacional de Planeación (Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los rios Bogotá, Ubaté y Suárez).

- o El porcentaje de adiciones y ajustes de los contratos de obras públicas significaron el 38.7%, lo cual es síntoma de una defectuosa programación de las obras.
- o La cláusula que obliga al manejo conjunto (Interventor y Contratista) de la cuenta del anticipo, es inconveniente porque asigna al interventor una función y responsabilidad que no debe tenerla para que pueda conservar total independencia en el control de la ejecución del contrato. Tanto más que el contratista garantiza el 100% del mismo y se establece un "plan de inversión del anticipo", una vez adjudicado el contrato, en acuerdo entre el contratista y el secretario técnico.
- o En materia de reajustes de precios, si la entidad contratante no hace conocer a los proponentes, conjuntamente con los pliegos de condiciones, las fórmulas básicas para determinación de los índices para cada grupo de obras, dá lugar a que éstos no se informen de las condiciones y de los riesgos que le está cubriendo la entidad, ello implica que el proponente puede cometer errores en la apreciación de sus costos, por defecto o exceso. Siempre es normal lo segundo.
- o El Ministerio de Obras Públicas no ha revisado las fórmulas básicas y sus conceptos desde hace 26 años, pese al avance vertiginoso de nuevas tecnologías introducidas en los equipos de construcción, que redundan en mayor eficacia y mejores rendimientos, pese a nuevos sistemas de construcción y cambios en las especificaciones técnicas, entre otros aspectos. Con seguridad una revisión de esas fórmulas dará lugar a modificaciones en sus coeficientes, términos e índices, que redundarán en disponer de condiciones actualizadas, claras y ventajosas en la relación contratante-contratista.

c. Recomendaciones

- o EL Ministerio de Obras Públicas y transporte, al elaborar el presupuesto de inversiones, debe estimar los valores de adiciones y reajustes de los contratos, con el objeto de respaldarse en el correspondiente registro presupuestal.
- o La participación conjunta de Contratista e Interventor en el manejo de la cuenta del anticipo debe eliminarse de los contratos por inconveniente y por ser causa de la distorsión de las funciones de control, pues supone coadministración.

- o Es necesaria la revisión de las fórmulas que dan lugar a la determinación de los índices para el reajuste de precios, por el tiempo de haber sido definidas, varios cambios reflejarán en su estructura.
- o Hasta que se produzca la mencionada revisión, se recomienda su inclusión descriptiva en los pliegos de condiciones para que el proponente conozca las circunstancias de riesgo futuro protegidas por el instrumento de reajuste.

B. Ministerio De Salud (Fondo Nacional Hospitalario)

1. Descripción

o Funciones:

Tiene a cargo promover y coordinar los proyectos de construcción de hospitales, ampliación, remodelación y mantenimiento hospitalario, así como la construcción y mantenimiento de centros y subcentros de salud. Es una unidad ejecutora de las políticas emanadas del Ministerio de Salud cuya planeación se basa en la determinada a nivel nacional.

o Normas jurídicas para la contratación:

Para la contratación administrativa, el Ministerio y entidades adscritas se rigen por el Decreto 222 de 2 de febrero de 1983.

o Clase de entidad:

El Ministerio pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público; el Fondo Nacional Hospitalario se ubica como una Dirección del Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud tiene las siguientes entidades adscritas:

- Empresa de Obras Sanitarias de Cundinamarca
- Hospital San Juan de Dios
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Sede Nacional
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Regional Bogotá
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Fomento Municipal

o Organización:

El Fondo Nacional Hospitalario tiene una estructura razonable para las funciones y objetivos de la entidad. Cuenta con:

- Unidad de Planeación que elabora un plan anual acorde con las políticas del Ministerio de Salud que hace la coordinación regional.
- Unidad de Ingeniería que tiene a cargo el diseño de los proyectos, presupuestación, elaboración de especificaciones técnicas y pliegos de condiciones para los contratos.
- Unidad de Licitaciones y Contratos, a cargo de los procesos de licitación y contratación administrativa.
- Unidad de Ejecución de Contratos e Interventoría que efectúa el control de los proyectos. En el momento actual tiene el control directo de los mismos; sólo para proyectos especializados contrata interventoría.
- Reglamentación Interna: Se dispone de orgánico-funcional con definición clara de funciones, líneas de mando y funcionales. No se dispone de instructivos, normas o manuales que sistematicen la labor de interventoría; el control se deja al criterio profesional.
- Capacitación: El plan de capacitación es relativamente limitado y cuando se lleva a cabo ésta se dedica a nivel profesional especializado. No se otorga capacitación de carácter técnico-administrativo.

o Información estadística (1) ²

Contratos vigentes hasta octubre de 1988.-Ministerio de salud y entidades adscritas:

Número de contratos: 17
Valores: (en millones de pesos)
Inicial de contratos: 708.3
Adiciones: 17.3
Ajustes (reajuste de precio) 3.4

Fondo Nacional Hospitalario.- Presupuesto 1989
Gastos de funcionamiento: 446.400.000 pesos.
Programa de inversiones: 3.955.100.000 pesos.

²(1).-"Contratación Administrativa en Obra Pública".-
Contraloría General de la República.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios

- o Actualmente el Ministerio de Salud, en cuanto corresponde al Fondo Nacional Hospitalario, en su mayor volúmen está contratando por el sistema de contratos por "administración delegada." Se manifiesta en la Entidad que se ha adoptado ello por cuanto las disponibilidades financieras no les permite contratar sus obras por licitación; sin embargo, algunos proyectos se los está efectuando por el sistema de pago de precios unitarios.
- o En el momento actual las interventorías las realiza directamente la entidad.
- o Los pliegos de condiciones (preparados para el caso de licitaciones), contemplan satisfactoria- mente todos los elementos de juicio que le son útiles para el proponente.

Los contratos por administración delegada tienen las estipulaciones jurídicas suficientes para este tipo de contratos.

- o En el Ministerio se lleva el registro, calificación y clasificación de proponentes.
- o Para contratos a precios unitarios se usa una fórmula única bajo el sistema e índices otorgados por la Cámara de la Construcción de Colombia (CAMACOL).- La fórmula contempla un porcentaje no reajutable equivalente a un 40%, un término representativo de los salarios con coeficiente del 40% que significaría el valor de la mano de obra en el contrato y un último término, representativo de los materiales de construcción, con coeficiente equivalente al 20%.
- o Los sistemas de contratación son poco ágiles por la demora en los trámites administrativ

b. Conclusiones

- o Aunque el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983 permite la contratación por el sistema de "administración delegada", esta forma de contratación no es conveniente para las entidades públicas por cuanto el contratista translada todos los costos y riesgos a la entidad contratante mientras él contiene su porcentaje de honorarios fijo.

Además, la subcontratación de uso de equipos, mano de obra y materiales, por no ser a costo del contratista no dá certeza de que se la haga con eficacia y economía.

- o Los contratos por administración delegada exigen una coparticipación dinámica, constante y permanente por parte de la entidad contratante, a través de las unidades de interventoría; en el caso del Fondo Nacional Hospitalario, la Unidad de Interventoría no tiene un suficiente número de profesionales que puedan ejecutar con oportunidad el control de los proyectos que están dispersos territorialmente, todo lo cual redundará necesariamente en falta de efectividad y economía de sus proyectos.
- o El sistema de contratación por administración delegada elude uno de los principios fundamentales de la contratación pública por licitación que es la competencia, mediante el cual se busca:
 - Conseguir la mayor economía posible en tanto y en cuanto se puede lograr la mayor participación de oferentes que ajustan razonablemente sus costos para ser beneficiarios de la contratación.
 - El proponente analiza detalladamente sus costos y para cubrirse de riesgos futuros busca eficiencia en la ejecución, mayores rendimientos de equipo y mano de obra y cada vez nuevos sistemas constructivos; esto es, el riesgo es un reto para el contratista que trabaja a precios unitarios, no así para quien está administrando un proyecto a nombre de una entidad pública.
- o El reajuste de precios que se está aplicando se rige por una normativa aceptable pero no muy efectiva para el tipo de proyectos; la fórmula es muy general y no les permite a los oferentes una apreciación muy clara de las posibles proyecciones, lo cual estará afectando a los costos; pues, el proponente al no tener condiciones más claras evita el riesgo futuro con el incremento de precio inicial.

c. Recomendaciones

- o El Fondo Nacional Hospitalario debe programar la ejecución de sus proyectos con la preparación oportuna de sus presupuestos, que les permita contar con financiamiento adecuado y ello a su vez indica que pueden ser licitados por precios unitarios, así conseguirá economía, con certeza.
- o La entidad debe procurar definir de manera más amplia sus fórmulas de reajuste, conforme al tipo de proyectos que ejecuta, ello le permitirá disponer de un mayor número de términos, cuyos índices son publicados

por CAMACOL; y, en definitiva tener una relación más clara entre contratante y contratista.

- o La entidad debe programar oportunamente sus proyectos, lo que le dará una mayor posibilidad de agilizar los trámites administrativos.

C. Instituto Colombiano De Energia Electrica - ICEL

1. Descripción

- o Funciones:

El ICEL atiende con el servicio de energía eléctrica, a través de 14 filiales a quince Departamentos mediante plantas y sistemas locales en todas las Intendencias y comisarías con excepción de la Intendencia de San Andrés y Providencia. Es rector de la política energética en el área descrita y mantiene activa intervención en sus filiales, tratando de optimizar al máximo la operación de esas entidades.

- o Normas jurídicas para la contratación:

Se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983

- o Clase de entidad:

Es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

- o Organización:

Es importante señalar que ICEL forma parte de Interconexión Eléctrica S.A. - ISA -, siendo socios, además, Empresas Públicas de Medellín - EPPM -, Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá - EEEB, Corporación Autónoma Regional del Cauca - CVC - y Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica - CORELCA.

La estructura orgánica de ICEL está constituida por unidades que conforman un marco funcional acorde con sus actividades. Para el objetivo de este informe, dicha estructura comprende:

- Oficina de planeación, en calidad de asesor de la Dirección y de la Junta Directiva. Coordina la planeación de proyectos pequeños y medianos; los grandes proyectos han pasado al área de ISA.

- Junta de Licitaciones y adquisiciones, dependiente de la Secretaría General.
- Subdirección Técnica con unidades de: División de Centrales, División de Transmisión, División Interventoría, División de Asesoría Técnica.- En estas áreas se diseña, programa, presupuesta y se preparan en la parte técnica los pliegos de condiciones.
- Reglamentación interna: Los documentos para la contratación administrativa se han normado con suficiencia y pertinencia, fruto de la experiencia del Instituto. La Entidad cuenta con un orgánico funcional con descripción clara y completa de funciones. No se dispone de instructivos, manuales o regulaciones sistemáticas para el control (interventoría). Está adelantándose la preparación de un manual.
- Capacitación: En el año 1987 se creó el Comité Educativo del ICEL con el objeto de definir e implantar la política de capacitación y de reglamentar la selección y participación de los funcionarios en diferentes eventos de desarrollo profesional. La capacitación planificada siempre está dirigida a áreas de especialización que de todas maneras es de utilidad para el profesional y constituye herramienta a efecto del cumplimiento de sus funciones; sin embargo no se otorga una capacitación técnico-administrativa, fundamentalmente para los funcionarios del área de interventoría (14 funcionarios), quienes cumplen su labor por experiencia y desarrollo de criterio profesional.

o Información estadística (1):³

Contratos vigentes hasta octubre de 1988. Contratos de obra pública (incluyen consultoría, asesoría e interventoría).

Número de contratos: 21

Valores (en millones de pesos)

Inicial: 3580.3

Adiciones: 8.0

Ajustes: 489.7

³(1).-"Contratación Administrativa en Obra Pública".- Contraloría General de la República.

Los mismos contratos, por forma de pago se clasifican:

Forma de pago:	No.	Valores (En millones de pesos)		
		Inicial	Adiciones	Ajustes
Precio global	17	1.655.3	0.0	242.9
Precio unitario	4	1.925.0	8.0	246.9

Programa de inversiones para 1989: US\$ 61257.000

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios

- o En orden a la estadística, se observa que el mayor número de contratos de ICEL se pactan por precio global y éstos han tenido ajustes en aproximadamente el 15%.
- o Los trámites administrativos para la contratación administrativa por licitación pública con financiamiento interno demoran entre 4 a 6 meses; en cambio, cuando se trata de financiación externa y la licitación tiene el carácter de internacional, toman un tiempo de 15 meses aproximadamente.

Al analizar al azar algunos documentos de muestra, en las oficinas de Auditoría Fiscal, se tomó un Contrato (No.4968) con los siguientes datos concretos:

Objeto: tendido de líneas de transmisión, con suministro de bienes y materiales importados y nacionales.

Contratista: "Consorcio Marubeni Corporation - Fertecnica Ltda."

Cuantía: "Valor fiscal" total: 1.833.791.078.78 pesos colombianos.

Licitación pública internacional

Apertura de la licitación: 21 de julio 1983

Fecha del contrato: 24 de julio 1984

Fecha de perfeccionamiento: 11 de marzo 1986

Del ejemplo se puede colegir que, aunque la entidad llevó a cabo el proceso en un año, el perfeccionamiento del contrato demoró 20 meses, en razón del mandato de Ley de recibir concepto favorable y revisión legal de organismos superiores del poder público.

- o Para este tipo de contratos se estipulan 6 garantías luego de la suscripción, entre éstas hay tres que conviene comentarlas:
 - De pago de salarios y prestaciones: 3% del valor de la parte en pesos colombianos con vigencia por el plazo del contrato más 180 días y debe prorrogarse por tres años a partir de la fecha del acta de recibo en operación comercial.
 - De estabilidad y conservación de la línea: 5% del valor final de la obra, excluyendo el valor de los bienes de importación suministrados y el valor de las torres nacionales, vigencia 5 años a partir del acta de recibo en operación comercial.
 - De calidad y correcto funcionamiento: 50% del valor final de los bienes suministrados y de las torres nacionales, vigencia de dos años desde fecha de acta de recibo en operación comercial.

b. Conclusiones

- o Los contratos a precio global están permitidos por la Ley y ciertas obras exigen este sistema de contratación; sin embargo, si durante el período de ejecución, se les hace ajustes, pierden el concepto que les otorga la Ley y se distorsiona la naturaleza de los mismos, afectando económicamente los proyectos.
- o ICEL es un organismo técnico y con mucha experiencia en contratación; los documentos base de los contratos son pertinentes y competentes; sin embargo, los trámites administrativos de visto bueno, aprobaciones o revisiones legales, para el perfeccionamiento de los contratos, por la demora, perjudican enormemente a la eficiencia de la administración y eficacia de las obras.
- o El número, cuantía y término de las garantías del contrato se estiman como excesivos y estarán redundando en mayores costos de las obras. Si la entidad contratante cumple a cabalidad con la interventoría, si se exige el cumplimiento de especificaciones y oportunamente se efectúan las pruebas, ensayos o comprobaciones, habría lugar a un ajuste de las garantías para que no impliquen más costo a las obras.

c. Recomendaciones

- o La entidad debe programar sus proyectos de tal manera que pueda licitar y contratar sus obras por el sistema de precios unitarios, dejando como excepción la contratación a precio global.
- o ICEL debe evaluar el costo que representa para las obras el sistema actual de garantías para recomendar su revisión en cuantías y términos

D. Instituto Colombiano Agropecuario - ICA

1. Descripción

o Funciones:

El ICA es un organismo dedicado a la investigación agropecuaria, fundamentalmente; busca la integración de los servicios de generación, validación y difusión de tecnología mediante la participación de la comunidad.

o Normas jurídicas para la contratación:

Se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983.

o Clase de entidad:

Es un establecimiento público descentralizado del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Agricultura.

o Organización:

Dispone de una razonable y competente organización administrativa, acorde con las funciones encomendadas. Entre otras unidades, y para el interés de este informe, dispone de:

- Unidad de Planeación: Planifica sus proyectos acorde con la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario - OPSA, sujetándose a una planeación de carácter nacional. En base a comités interdisciplinarios se genera el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias -PLANIA.

Se está preparando el Plan Nacional de Transferencia de Tecnología - PLANTRA, para apoyar la difusión de los Centros Regionales de Extensión, Capacitación y Difusión de la Tecnología - CRECED.

- Unidad Administrativa: En ella se preparan todos los proyectos que van a ser contratados, con el apoyo de las Unidades Especializadas de Investigaciones, Fomento y Servicios, Transferencia, etc.
- Reglamentación Interna: La entidad cuenta con un orgánico-funcional satisfactorio.
Dispone de algunas normas internas principalmente para el sistema de adquisiciones. Está elaborando otras normas que irán complementando el sistema de control interno.
Se ha desplegado una importante acción de sistematización a través de procesamiento automático de datos.
No dispone de instructivos o manuales para el control (interventoría) de los proyectos.
- Capacitación: ICA ha dado gran transcendencia a la capacitación de sus profesionales y técnicos. Es una entidad con 6.200 funcionarios, 1.100 profesionales, 70 de ellos Phd, 100 masters y actualmente hay 98 funcionarios estudiando en el extranjero.
Sin embargo no se imparte capacitación técnico-administrativa.

o Información estadística (1):⁴

Contratos vigentes hasta octubre 1988 (Obra Pública, incluye consultoría e interventoría).

Número de contratos: 25

Valores (en millones de pesos)

Inicial: 677.0

Adiciones: 20.3

Ajustes: 82.3

⁴(1).-"Contratación Administrativa en Obra Pública".-
Contraloría General de la República.

Los mismos contratos, por la forma de pago se clasifican en:

Forma de pago	No.	Valores (en millones de pesos)		
		Inicial	Adiciones	Ajustes
Precio global	2	3.2	0.0	0.0
Precio Unitario	19	649.0	20.3	82.3
Honorarios + reembolso g.	2	21.1	0.0	0.0
Costo directo + %	2	3.7	0.0	0.0

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o ICA, está cumpliendo a cabalidad en cuanto al sistema de contratación de obras públicas, excepto en materia de reajuste de precios. Se está utilizando una fórmula literal otorgada por la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL). En la parte de definición del reajuste hay un concepto en el que se menciona reajuste al anticipo, aunque en la práctica no se lo está realizando.

Además la fórmula se determina con la oferta del proponente que resultó adjudicatario.

- o Dentro de la información revisada en la entidad, se pudo verificar que hay un problema muy serio relacionado con los "Seguros Generales" del ICA: Los valores asegurados son ínfimos en relación a los valores reales, comerciales o de reposición de los bienes; además, se colige una ostensible falta de asignación presupuestal oportuna para el pago de las primas.
- o Existe demoras en la contratación, fundamentalmente en razón de los diferentes informes que deben recibir los contratos.

b. Conclusiones

- o La redacción de la cláusula de reajuste podría provocar problemas en la relación contractual contratante-contratista.
- o Al determinarse la fórmula de reajuste con la oferta del proponente, significa que la fórmula totalmente definida no consta en los pliegos de

condiciones. Al no conocer ésta condición, el oferente se cubre de riesgos en los costos que, luego de la determinación de la fórmula y en la ejecución del contrato, se los vuelve a ajustar. Esto estará dando lugar a un encarecimiento de los proyectos en perjuicio de la entidad.

- o Al no tener asegurado los bienes en su valor conveniente y al no pagarse las primas oportunamente, se está dando lugar a períodos de tiempo en que éstos están desprotegidos y podría causarse siniestros con grave daño económico para la institución.
- o La demora en los procesos de contratación obsta la eficiencia y economía en los contratos administrativos de obras públicas.

c. Recomendaciones

- o El ICA debe redefinir la cláusula de reajuste de precios de los contratos, evitando la confusión que actualmente produce aquella redacción sobre reajuste del anticipo. Preferentemente debe eliminarse ese párrafo.
- o La entidad debe determinar la/s fórmula/s antes de la apertura de la licitación e incluirla/s en los pliegos de condiciones, para una perfecta información de los proponentes.
- o Debe resolverse por parte del ICA, los problemas que se están generando en la contratación y administración de los seguros generales (incendio, "corriente débil", automóviles, casco de barco), tomando en consideración:
 - Incrementar gradualmente el valor de los bienes asegurados.
 - Evitar la insuficiencia presupuestal para el pago de primas.
- o A los importantes programas de capacitación, deberían añadirse cursos de carácter técnico-administrativo en las diferentes áreas funcionales.

E. Corporación Autónoma Regional De Las Cuencas De Los Rios Bogota, Ubate Y Suarez - CAR

1. Descripción

o Funciones:

Promover y encauzar el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción, atendiendo a la conservación, defensa, coordinación y administración de todos sus recursos naturales, a fin de asegurar su mejor utilización técnica y un efectivo adelanto urbanístico agropecuario, minero, sanitario e industrial.

o Normas jurídicas para la contratación:

Se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983. No se dispone de normas o regulaciones adicionales a esa norma jurídica y sus pertinentes reglamentaciones.

o Clase de entidad:

La CAR, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

o Organización:

La estructura organizativa de la CAR sigue la misma concepción generalizada para el caso de Establecimientos Públicos y guarda relación con sus funciones actuales, aunque éstas se verán disminuídas a partir de 1990, en razón del proyecto de descentralización del gobierno nacional.

El Director Ejecutivo es el representante legal de la Corporación. Entre otras unidades tiene:

- **Unidad de Planeación:** Sujeta la planeación a normas enmarcadas dentro de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo. Su propio plan maestro considera los niveles: Regional, subregional, intermunicipal, municipal, urbano y especial.
- **Unidad de Licitaciones:** Ejecuta los procesos de licitación, como asesoría al Director Ejecutivo y a la Junta Directiva.

- Unidades Técnicas: Para programación de proyectos, presupuestación, ejecución e interventoría.
 - Reglamentación interna: No dispone de ella en materia de contratación y control; se basa más en el criterio profesional y experiencia de sus funcionarios.
 - Capacitación: Lleva a cabo programas a nivel de desarrollo profesional especializado; no imparte capacitación técnico-administrativa.
- o Información estadística (1):⁵
- Contratos vigentes hasta octubre 1988.- Contratos de obra pública:
 Número de contratos: 65
 Valores (en millones de pesos)
 Inicial: 1.168.3
 Adicionales: 250.6
 Ajustes: 73.0

Todos los contratos se los hace por precios unitarios.

Programa de inversiones para 1989: 3.616.400.000 pesos.

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o Todos los proyectos se los ejecuta por el sistema de precios unitarios, bajo una programación satisfactoria.
- o Los documentos preparados en calidad de pliegos de condiciones acogen los conceptos del Decreto 222, son estandarizados, competentes y suficientes para fines de la contratación.
- o Dispone de registro de proponentes, con normas para registro, calificación y clasificación, regulaciones generalizadas en el sector público colombiano.

⁵(1).-"Contratación Administrativa en Obra Pública".-
 Contraloría General de la República.

- o Para contratos con tiempo de ejecución mayor a tres meses pacta fórmulas de reajuste de precios; básicamente utiliza las fórmulas e índices del Ministerio de Obras Públicas.
- o La CAR ha llegado a una gran automatización de sus procesos administrativos.

b. Conclusiones

- o En cuanto hace relación a contratación administrativa, fundamentos, programación, presupuestación y control (en la gran mayoría de proyectos se hace interventoría por parte de la propia entidad), hay un ordenamiento eficiente.
- o La utilización de fórmulas para el reajuste de índices del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, posiblemente está impidiendo conseguir una mayor economía en sus proyectos y una relación más clara entre contratante y contratación en la materia.

c. Recomendaciones

- o La CAR debe buscar la posibilidad de determinar sus propias fórmulas matemáticas de reajuste más acorde a la especialización de sus obras. Ello dará lugar a que los proponentes dispongan de condiciones más afectivas, lo cual redundará en disponer de ofertas con precios más reales en la fecha de presentación y por ende se conseguirá mayor economía en la ejecución de obras.
- o La entidad debe ampliar sus programas de capacitación hacia campos técnico-administrativos.

F. Instituto De Credito Territorial - ICT

1. Descripción

o Funciones:

Adelantar los planes oficiales de vivienda urbana, dirigidos a beneficiar especialmente a aquellos grupos sociales que carecen de recursos suficientes para propiciarse por su propia cuenta, una vivienda.

Desarrollar programas de urbanización de terrenos, de construcción de viviendas individuales o colectivas y de unidades vecinales con servicios comunales.

- o Normas jurídicas para la contratación: se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983.
 - Tiene normas propias para la inscripción de contratistas, calificándolos y clasificándolos, lo cual se cumple en cada una de las regiones de ICT.
 - Vía normativa interna la gerencia general delega funciones a los Directores Regionales para la contratación de obras. La subgerencia de construcciones mantiene el control y presta asesoría para el proceso de contratación en las Regionales.
 - Hay reglamentación para el tipo de programas "cofinanciados" que son los programas que actualmente se cumplen.
 - Sistematización de procesos: Hasta la fecha se ha sistematizado: el registro de proponentes, el cálculo de precio de venta de las viviendas, los índices de costos, las hojas de vida de cada contrato y los informes mensuales de avance de obras.

- o Clase de entidad:

El ICT es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico.

- o Organización:

Es acorde con la concepción general de Establecimientos Públicos y guarda relación con sus funciones, aunque se han disminuído sus programas.

El Gerente General es el representante legal de la entidad.

Cuenta con:

- Unidad de Planeación: Se sujeta a normas enmarcadas dentro de las políticas del Plan Nacional.
- Unidad de Licitaciones: Lleva a cabo los procesos de licitación, como asesoría a la Gerencia General que decide.
- Unidad de construcciones, conjuntamente con la División de Supervisión de obras, programa, diseña, presupuesta y hace interventoría. Vigila que las Regionales ejerzan una eficaz interventoría de todas las obras que se adelantan en el País.

La subgerencia de construcciones es la encargada de aprobar la liquidación final de todos los contratos firmados por la Gerencia General.

o Información estadística:

Entre 1982 y 1986:

Se tramitaron 114 licitaciones y se adjudicaron 95.

Licitaciones públicas: 50

Licitaciones privadas: 45

inversión total: 2.672 millones de pesos.

En "programas cofinanciados":

Contratos aprobados por: 56.166 millones de pesos, para 79.010 soluciones de vivienda.

Sistema financiado en promedio: 35% por contratistas, 59% por el ICT y 6% por adjudicatarios.

Contratos de interventoría:

7 contratos por valor total de 149.556.000 pesos, para controlar la construcción de 10.918 soluciones de un costo total de 5.951.675.000 pesos.- El valor de los contratos de interventoría respresenta 2.5% del valor de las obras.

Inversiones para 1989: 13.777.1 millones de pesos.

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o El 63.5% del presupuesto total de gastos del ICT de 1989 corresponde a servicio de la deuda.
- o El presupuesto de ingreso del ICT, para 1989, asciende a 54.591.1 millones de pesos.- 35,7% son ingresos corrientes; 1,2% aporte del presupuesto nacional y 63.1 % recursos financieros. Los recursos financieros son del orden de 34.420 millones de pesos, de éste valor, 250.0 millones serán rendimientos de inversiones financieras y 34.170.0 millones serán operaciones de crédito interno, a través de inversiones forzosas y voluntarias en bonos de ahorro y vivienda.
- o Los pliegos de condiciones para la contratación, son suficientes y competentes para los fines licitatorios.

- o El ICT, define sus propias fórmulas de reajuste de precios en forma satisfactoria; utiliza índices del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) y para el caso de obras de urbanismo (incluidas redes eléctricas), la subgerencia de construcciones calcula sus propios índices con base en los precios de la canasta de materiales que mensualmente suministran las Regionales.

b. Conclusiones

- o El sistema de financiamiento que le ha correspondido hacer al ICT, ha dado lugar a que disponga de una cartera vencida (casi incobrable) que le ha significado entrar en un proceso de descapitalización que redundará en la eficiencia de la entidad y retraso en la ejecución de proyectos futuros.
- o La demora en los trámites de licitación del ICT, ha puesto en situación crítica la ejecución de programas del año 1989; no acortar los términos supone el riesgo de no ejecutarlos.

c. Recomendaciones

- o La entidad deberá revisar sus políticas de financiamiento de los programas, no hacerlo, implica ir paralizando la entidad, con altos gastos de funcionamiento que se tornan inefectivos.
- o Es preferible que la Entidad solicite al DANE el procesamiento de índices que le hacen falta para las fórmulas de reajuste; así se cumple esta labor con mayor independencia de criterio.

G. Municipio De Cartagena

1. Descripción

- o Funciones:

Le corresponde fundamentalmente velar por la administración del Distrito y efectuar los planes y programas de desarrollo económico y

social y de obras públicas; además, realizar y hacer cumplir la planeación urbana y dotar de servicios fundamentales a la comunidad.

o Normas jurídicas para la contratación:

Se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983. Dada su autonomía pueden disponer de un Código Fiscal propio, pero el que tienen actualmente ha quedado desactualizado frente a las normas de contratación del Decreto 222, por ello prefiere acogerlo en su integridad.

- Tienen a su cargo registro propio de proponentes y para ciertos proyectos utiliza los registros de otras entidades; para construcción de vías, por ejemplo, requiere del registro del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- Mantiene un orgánico-funcional, suficientemente descriptivo para su organización.
- No tiene normatividad alguna para el control de proyectos. Las interventorías las ejecuta basándose en la experiencia de sus profesionales.

o Clase de entidad:

Es una entidad territorial con total autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica y patrimonio propio. El territorio sometido a la Jurisdicción del Alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio.

o Organización:

De acuerdo al Código Fiscal Municipal, el órgano máximo es el Consejo Municipal. El representante legal de la entidad es el Alcalde.

Entre otros órganos, para los fines de este informe se describen:

- Contraloría Municipal: Vigila la gestión fiscal y financiera de la Administración Municipal y de sus entidades descentralizadas.
- Personería Municipal: Función de vigilancia judicial y administrativa.
- Departamento de Planeación: Elabora y actualiza el Plan Integral de Desarrollo, vela por el control de su aplicación y de la coordinación de las inversiones públicas para adecuarlas a los requerimientos del plan.
- Departamento de Valorización: Programa, proyecta, diseña las obras de desarrollo urbano que determine el Plan Integral de Desarrollo a los programas de Inversión del Municipio.

Secretaría de Obras Públicas: Responsable de proyectar, ejecutar y conservar las obras de infraestructura vial.

o Información de Inversiones:

El presupuesto de inversiones para 1989 es de 4.785.551.600.00 pesos, divididos en programas de: agua potable y saneamiento ambiental; obras públicas; educación, deportes, cultura y recreación; pavimentación; inversiones especiales (sistemas de tratamiento de aguas servidas, programa vial en barrios, comunas y corregimientos).

o Capacitación: Contemplan programas generales de capacitación, cursos y seminarios cuyo gasto es relativamente irrisorio.

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o Todos los contratos se ejecutan por el sistema de precios unitarios.
- o Una parte de los proyectos de obras públicas se hace por vía de aportes; construcción vial, por ejemplo, a través de la experiencia del Fondo de Caminos Vecinales o del Fondo Vial Nacional, entidades del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- o Los pliegos de condiciones para la contratación administrativa son suficientes y pertinentes a los objetivos; para obras grandes y especializadas se contrata consultoría o se recibe asesoramiento de "Empresas Públicas de Medellín."
- o Los contratos contemplan reajuste de precios mediante fórmulas que se las toma fundamentalmente del Ministerio de Obras de Públicas con los índices producidos por la misma entidad.
- o La mayor parte de obras contratadas las controlan por interventoría propia y a veces la requieren de "Empresas Públicas de Cartagena."
- o Sus procesos de contratación son ágiles y no sufren de retrasos sus proyectos, razón de la autonomía que les asiste.

b. Conclusiones

- o La amplitud y completa concepción del Decreto 222 ha permitido que sea de utilización para esta entidad, aunque su autonomía le permite disponer de normas propias. Han obtenido agilidad en los procesos de contratación en beneficio de la eficiencia y economía en la ejecución de los proyectos.
- o El no determinar sus propias fórmulas de reajuste, que guarden mayor conformidad con el tipo de obras que realizan, representa que no hay condiciones muy amplias que puedan ser conocidas por los proponentes para que sus ofertas y costos sean presentadas con mayor realidad, sin necesidad de incluir factores de mayor costo por riesgos futuros.
- o La carencia de normatividad, fundamentalmente para la labor de control de proyectos a través de las interventorías, hace que no se establezcan criterios básicos que den uniformidad en las actuaciones de técnicos y profesionales, sobre todo por la situación de que sus autoridades tienen muy corto periodo de funciones (2 años) y por los frecuentes cambios de Jefes de las Unidades.

c. Recomendaciones

- o Para que el Municipio consiga mayor beneficio económico en sus obras deberá elaborar con mayor amplitud fórmulas de reajuste para cada tipo de proyecto, procurando que éstas sean conocidas por los proponentes en los pliegos de condiciones.
- o El organismo debe lograr la sistematización del proceso de control mediante la formulación de instructivos por escrito que constituyan normas accesibles y básicas para técnicos y profesionales que a veces duran relativamente poco tiempo en sus funciones. El criterio profesional y la experiencia personal son buenos pero mejor ayuda constituyen las normas en mejora de sistemas de control interno.
- o Es importante que la entidad procure el diseño y dictado de cursos técnico-administrativos que ayuden a adhesión de sus funcionarios a las políticas de la entidad.

H. Empresas Publicas Municipales de Cartagena

1. Descripción

o Funciones:

Le corresponde fundamentalmente atender servicios comunitarios tales como: Sistema de acueducto, alcantarillado, mercados, recolección de basuras, parques, arborización y pavimentación de vías.

o Normas jurídicas para la contratación:

Tiene apego total al Decreto 222 del 2 de febrero de 1983. Aún dada su autonomía, no dispone de otras normas para la contratación; el Decreto 222 les brinda un marco jurídico suficientemente amplio.

- Tiene registro propio de proponentes.
- Dispone de un orgánico funcional, con descripción completa de funciones.
- No tiene normatividad alguna para el control de proyectos. La interventoría se ejecuta basándose en la experiencia de sus profesionales.

o Clase de entidad:

Es un establecimiento público con total autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica y patrimonio propio.

o Organización:

EL organismo máximo es la Junta Directiva que la preside el Alcalde. El representante legal es el Gerente General, de nombramiento directo del Alcalde.

Entre otras unidades dispone de:

- Oficina de Planeación: Elabora y actualiza el plan anual, es una unidad creada solamente en 1988, funciona como órgano asesor de la Gerencia General y la Junta Directiva.
- Dirección Técnica con los Departamentos de:
Licitaciones y contratos que llevan a cabo los procesos de licitación hasta la contratación;

Interventoría que efectúa el control de la ejecución de los proyectos.

En la Dirección Técnica se programa, diseña, presupuesta y prepara especificaciones técnicas y pliego de condiciones para la contratación.

o Información de Inversiones:

Para 1989 se contemplan las siguientes inversiones:

Acueducto:	1.128.472.700 pesos
Alcantarillado:	543.000.000 pesos

Para estas obras reciben aporte del Instituto de Crédito Territorial por 160.000.000 de pesos.

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o Todos los contratos se ejecutan por el sistema de precios unitarios.
- o La Junta Directiva ha impuesto los siguientes límites para decisión de contratos: Hasta 5 millones de pesos, decide el Gerente General; más allá de ese límite, decide la Junta Directiva. Cuando el contrato supera los 105 millones, se requiere la aprobación del Tribunal Contencioso Administrativo que viene a ser una delegación del Consejo de Ministros.
- o En los contratos se pactan reajustes de precios mediante fórmulas. Principalmente se usan fórmulas e índices del Ministerio de Obras Públicas.
- o En el mayor porcentaje de obras contratadas se controlan a través de interventoría propia. Para proyectos que tiene cierta especialización se contrata consultoría e interventoría.
- o Los procesos de contratación son ágiles, dada la autonomía de la entidad.

b. Conclusiones

- o EL contenido de normas descriptivas amplias del Decreto 222 les permite manejarse dentro de términos razonables en la contratación y con agilidad en beneficio de la eficiencia y economía de los proyectos.
- o A la Oficina de Planeación se le ha dejado la función de diseñar ciertos proyectos, función que debe ser particular de la Dirección Técnica para evitar confusión en la responsabilidad de cada área.
- o La falta de determinación de fórmulas propias para cada tipo de proyecto, no permite condiciones claras para el proponente, en materia de reajuste de precios, lo cual estará permitiendo que el oferente añada a sus costos la posible incidencia de factores de riesgo que hacen menos económicos los proyectos.
- o La falta de reglamentos, instructivos o manuales escritos para la labor de control de proyectos, da lugar a que no haya sistematización y por ende falte unidad de criterio en la labor de interventoría.

c. Recomendaciones

- o Para que Empresas Públicas obtenga mayor beneficio económico en la realización de sus obras, debe desarrollar fórmulas matemáticas propias para cada tipo de proyecto que sean más amplias y contemplen factores que reflejen la especialidad de sus proyectos.
- o Debe elaborar instructivos procurando la sistematización del control, ello coadyuvará a mejorar los sistemas de control interno.
- o La entidad debe realizar esfuerzos para tener programas de capacitación hacia conceptos técnico-administrativos que hará más eficiente la acción de sus funcionarios y logrará una mayor adhesión a las políticas de la entidad.

I. Municipio de Tunja

1. Descripción

o Funciones:

Velar por la administración del Distrito y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; realizar y hacer cumplir la planeación urbana; dotar de servicios y mantenerlos en las áreas de acueducto y alcantarillado. También tiene a su cargo la recolección de basuras, mantenimiento de mercados, conservación de parques y arbolización.

o Normas jurídicas para la contratación:

Se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983. Dada su autonomía puede disponer de un Código Fiscal propio, pero el que tiene actualmente ha quedado desactualizado frente a las normas de contratación del Decreto 222, por ello se prefiere acogerlo en su integridad.

- Tiene a su cargo registro propio de proponentes y para ciertos proyectos utiliza los registros de otras entidades; para construcción de vías, por ejemplo, requiere del registro del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- Mantiene un orgánico-funcional, suficientemente descriptivo para su organización.
- No tienen normatividad alguna para el control de proyectos. Las interventorías las ejecutan basándose en la experiencia de sus profesionales.

o Clase de entidad:

Es una entidad territorial con total autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica y patrimonio propio. El territorio sometido a la Jurisdicción del Alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio.

o Organización:

De acuerdo al Código Fiscal Municipal, el órgano máximo es el Consejo Municipal. El representante legal de la entidad es el Alcalde. Entre otros órganos, para los fines de este informe cuenta con:

- Contraloría Municipal que vigila la gestión fiscal y financiera de la Administración Municipal y de sus entidades descentralizadas.
 - Personería Municipal que ejerce función de vigilancia judicial y administrativa.
 - Departamento de Planeación que elabora y actualiza el Plan Integral de Desarrollo, vela por el control de su aplicación y de la coordinación de las inversiones públicas para adecuarlas a los requerimientos del plan.
 - Departamento de Valorización que programa, proyecta, diseña las obras de desarrollo urbano que determine el Plan Integral de Desarrollo a los programas de Inversión del Municipio.
 - Secretaría de Obras Públicas, responsable de proyectar, ejecutar y conservar las obras de infraestructura vial.
- o Información de Inversiones:

El presupuesto de gastos e inversiones para el año 1989, es de:
1.289.494.301.44

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o No dispone de normas propias de contratación.
La contratación se la hace por el sistema de precios unitarios y dadas las cuantías que se han ejecutado, se lo ha hecho por contratación directa y en pequeño porcentaje vía licitación privada. Hasta la fecha no se ha ejecutado ninguna licitación pública.
Internamente se ha regulado las siguientes cuantías: Hasta 20 millones de pesos se piden mínimo tres cotizaciones; entre 20 y 50 millones se realiza licitación privada y cuando supera el último valor, licitación pública.
- o Para la contratación directa, la entidad entrega cantidades de obra y especificaciones técnicas y para licitaciones privadas se preparan pliegos de condiciones.
- o En los contratos directos, por su corto plazo de duración no contemplan cláusula de reajuste de precios; se prefiere otorgar el 40%

del valor contractual como anticipo y el 60% a la culminación de la obra.

- o En los contratos con cuantía superior a 20 millones se pacta reajuste de precios mediante fórmula. Como ejemplo se ha analizado un Contrato (No. 012), celebrado el 21 de octubre de 1988 por \$37.536.882.77, para obras de acueducto y alcantarillado, en éste se redacta una cláusula para reajuste que textualmente y en la parte pertinente dice: "Los reajustes de precio sólo se aplicarán a partir del momento en que el contratista demuestre que ha invertido totalmente el anticipo y sobre las obras ejecutadas a partir de este momento...."

Luego se determina una fórmula de tres términos con los siguientes coeficientes: 24% de mano de obra; 71% de materiales y 5% "corrección monetaria." No se dice de dónde se definirán los índices ni se señalan los índices básicos de la fecha de presentación de la oferta.

- o Si no se dispone de instructivos o normas que regulen la labor de control de proyectos a través de la interventoría, no se logrará uniformidad de criterio ni sistematización en el control interno.

b. Conclusiones

- o Los sistemas generales de contratación son razonables y acogen con amplitud el Decreto 222. Por su autonomía logran agilidad tanto en la contratación como en la ejecución de sus proyectos.
- o La redacción de la cláusula de reajustes de precios no cumple el cometido que tiene el concepto de reajuste, haciéndola inefectiva a la norma y ello estará afectando a la economía de los proyectos; pues, no es una regulación clara para los proponentes y ello dice que no estarán ofreciendo ventaja económica en sus ofertas.
- o La estructura de la fórmula es insuficiente y no pertinente para el tipo de obra contratada. Se justifica tener un mayor número de términos (equipo y cemento, por ejemplo) que apoye al contratista en la presentación de su oferta a precios más reales (menor cobertura de riesgos) a la fecha de presentación. El término "corrección monetaria" es totalmente inconveniente para un contrato en pesos colombianos y para una obra en la que nada tiene de importado.
- o La falta de normas para el control de proyectos no permitirá una sistematización del mismo y estabilidad de criterios, así como una mayor adhesión a las políticas de la entidad.

c. Recomendaciones

- o La entidad y fundamentalmente los funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas deben asesorarse en Entidades de mayor experiencia en materia de reajuste de precios, determinación de fórmulas, índices y descripción de cláusulas en contratos.
- o El Municipio debe iniciar la sistematización del control de proyectos, aprovechando la reciente creación y estructuración de áreas en la parte técnica, que son relativamente iniciadores de actividades fundamentales del organismo.
- o Se hace necesario una intensa capacitación en materia técnico-administrativa que permitan una cohesión en los sistemas de control interno.

J. Municipio De Facatativa

1. Descripción

o Funciones:

Velar por la administración del Distrito y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; realizar y hacer cumplir la planeación urbana y dotar de servicios y mantenerlos en las áreas de acueducto y alcantarillado. También tiene a su cargo la recolección de basuras, mantenimiento de mercados, conservación de parques y arbolización.

o Normas jurídicas para la contratación:

Se rige por el Decreto 222 del 2 de febrero de 1983. Dada su autonomía puede disponer de un Código Físcal propio, pero el que tiene actualmente ha quedado desactualizado frente a las normas de contratación del Decreto 222, por ello se prefiere acogerlo en su integridad.

- Tiene a su cargo registro propio de proponentes y para ciertos proyectos se utilizan los registros de otras entidades; para construcción de vías, por ejemplo, requieren del registro del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

- Mantiene un orgánico-funcional, suficientemente descriptivo para su organización.
 - No tienen normatividad alguna para el control de proyectos. Las interventorías se ejecutan basándose en la experiencia de sus profesionales.
- o Clase de entidad:
- Es una entidad territorial con total autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica y patrimonio propio. El territorio sometido a la Jurisdicción del Alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio.
- o Organización:
- De acuerdo al Código Fiscal Municipal, el órgano máximo es el Consejo Municipal.
El representante legal de la entidad es el Alcalde.
Entre otros órganos, para los fines de este informe se describen los siguientes:
- Contraloría Municipal que vigila la gestión fiscal y financiera de la Administración Municipal y de sus entidades descentralizadas.
 - Personería Municipal, función de vigilancia judicial y administrativa.
 - Departamento de Planeación que elabora y actualiza el Plan Integral de Desarrollo, vela por el control de su aplicación y de la coordinación de las inversiones públicas para adecuarlas a los requerimientos del plan.
 - Departamento de Valorización que programa, proyecta, diseña las obras de desarrollo urbano que determine el Plan Integral de Desarrollo a los programas de Inversión del Municipio.
 - Secretaría de Obras Públicas, responsable de proyectar, ejecutar y conservar las obras de infraestructura vial.
- o Información de inversiones:
- El presupuesto de inversiones para 1989 es de 400.000.000.00 de pesos colombianos.

2. Comentarios, Conclusiones, Recomendaciones

a. Comentarios

- o No dispone de normas propias de contratación. Una parte de sus obras se hace mediante entrega de materiales a la comunidad quien ejecuta sus pequeñas obras. Hay ejecución directa de obras a cargo de la oficina de construcciones y mantenimiento. Las obras son contratadas mediante cotización. La interventoría se ejecuta totalmente por parte de la entidad. Sus programas de construcción de obras son relativamente pequeños los más importantes se refieren a pavimentación, en donde el Municipio entrega la calle a nivel de base y contrata caspeta asfáltica. Estos contratos también se hacen por cotizaciones y aún son de pequeña cuantía.
- o La entidad no tiene regulación alguna sobre el control de proyectos.
- o Las actividades de la Secretaría de Obras Públicas se inician recién hace un año, anteriormente no había una estructura definida y era un solo profesional el encargado de la actividad total de planeamiento, diseño, construcción y control.

b. Conclusiones

- o Puede decirse que apenas hace un año se inicia una actividad organizada en materia de contratación, ejecución y control de proyectos. No hay en la entidad mayores experiencias vividas, las obras estaban más a cargo de la Secretaría de obras Públicas del Departamento de Cundinamarca.

c. Recomendaciones

- o Es propicia la organización actual para que se despliegue capacitación en áreas técnico-administrativas que les permita compenetrarse con las funciones que les compete. Deben requerir la asistencia de organismos con mayor experiencia que les permita utilizar en menor tiempo las buenas experiencias y no esperar la producción de las propias.

K. Contraloría General De La República

Indudablemente que las funciones del Organismo Superior de Control, en materia de contratación administrativa y control de proyectos, constituye una parte, pero una parte trascendente, del sistema de control que le compete a la Institución; por ello, hemos dejado para el diagnóstico, tratar este aspecto en capítulo especial que resalte el fundamento, la necesidad y el mensaje hacia la consecución del objetivo del control integral.

1. Descripción:

o Funciones:

A la Contraloría General de la República le corresponde la vigilancia y control fiscal de la Administración Nacional.

En forma particular, el Artículo 298 del Decreto 222 del 2 de febrero de 1983 concede a la Contraloría facultad para que ejerza el "control posterior" al proceso de contratación administrativa, en orden a verificar el cumplimiento de las normas, leyes y reglamentos.

o Normas jurídicas para la contratación:

La Contraloría tiene su propia resolución acerca de la contratación de obras públicas, ésta se basa en conceptos del Decreto 222; sin embargo, en el presente análisis no se comentará sobre la contratación en la Contraloría, sino sobre su control en la contratación administrativa y en los proyectos ejecutados por el sector público.

o Clase de entidad:

La Contraloría General de la República corresponde a la Rama Legislativa del Poder Público.

o Organización:

De su estructura solamente destacaremos las unidades que tienen relación con el tema de contratación administrativa y control de proyectos, a saber:

- Despacho del Asistente del Contralor: Unidad del nivel de dirección, con dependencia directa del Contralor General de la República.
- "Dirección de Auditoría Fiscal del Sector de Fomento Económico y Social."- "Dirección de Auditoría Fiscal del Sector de Servicios Gubernamentales y Hacienda", unidades del nivel de ejecución, cada una de las cuales destaca en las entidades que controlan, Auditorías Generales, Especiales y Regionales a nivel nacional.
- "Dirección de Auditoría Financiera y Operativa", con Divisiones de Auditoría Financiera Internacional y de Proyectos de Desarrollo" y "Auditoría de Entidades Financieras y de Seguros", también del nivel de ejecución.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios:

- o El Artículo 298 del Decreto 222 del 2 de febrero de 1983 estipula expresamente que la Contraloría General de la República intervendrá exclusivamente, mediante ejercicio de control posterior, en la revisión de los procedimientos y operaciones que se hayan ejecutado durante el trámite de la contratación administrativa, para verificar si se han cumplido con las normas, leyes y reglamentos.

En párrafo aparte, se defina este control posterior como aquel que se aplica una vez se hayan realizado y perfeccionado íntegramente los actos administrativos sujetos a ese control. Indicándose, además, que la Contraloría no podrá intervenir en ningún proceso administrativo de contratación como elaboración de pliegos de condiciones, estudio de propuestas, adjudicación, perfeccionamiento y liquidación de contratos.

- o La Resolución No. 09999 del 9 de mayo de 1983, expedida por el Contralor General de la República, reglamenta el Artículo 298 del Decreto 222 y determina la forma en que se ha de efectuar el control posterior de la contratación administrativa; así:
 - Los funcionarios públicos con capacidad de contratar, en las entidades del campo de aplicación del Decreto 222, están obligados a rendir cuenta de los contratos celebrados, ante el correspondiente Auditor Fiscal. Se estipula el contenido de la cuenta.

- Se menciona un plazo para que el Auditor formule observaciones o profiera un "auto de fenecimiento" del contrato.
 - Se concede facultad para que "Jefe de la Entidad Administrativa", "Contratista" o "Ministerio Público", puedan solicitar al Contralor General, por conducto del asistente, revisión de las observaciones, del auto de fenecimiento o de toda la documentación en el evento de no haberse formulado observación alguna.
 - Cuando hay observaciones y éstas no han sido satisfechas por la entidad contratante, el Auditor Fiscal comunica a la Contraloría y se procede a la apertura de un "juicio fiscal", para el efecto de determinar la responsabilidad que corresponda en relación con los perjuicios que pudieren sobrevenir.
- o Por Resolución 010000 del 9 de mayo de 1983, el Contralor General reglamenta como se ha de efectuar el "registro presupuestal" que garantiza la disponibilidad de la partida a la cual se va a imputar el gasto. Además, estipula la manera de efectuar el control fiscal del registro.
 - o La Resolución 010500 del 5 de marzo de 1984, reglamenta la cuantía y término de las garantías de los contratos mediante pólizas de seguro.
 - o Con Resolución 010501 del 5 de marzo de 1984, se reglamenta la garantía bancaria para los contratos.
 - o La Resolución 010522 del 28 de marzo de 1984, expedida por el Contralor General, es de suma transcendencia porque reglamenta el control de las obras públicas, vía "Control Perceptivo."

Se expresa que el desarrollo del "control perceptivo" será ejercido por un grupo de profesionales en arquitectura e ingeniería, bajo dirección y mando del Asistente del Contralor, definiendo su acción como una asesoría y un apoyo técnico y científico a los auditores, destacados en las entidades sujetas al control de la Contraloría.

- o Las Auditorías Fiscales, cumplen con el control y la vigilancia de la gestión fiscal, ejerciéndolo, conforme lo llaman, en "etapas integradas de control previo", "control perceptivo" y "control posterior", por disposición de la Ley No. 20 de 1975 y el Decreto No. 925 del 11 de mayo de 1976.
- o En la contratación administrativa, por parte de la Auditoría Fiscal, se destaca:

- Revisión de procedimientos y operaciones que se hayan ejecutado durante el proceso de contratación.
 - Verificación de la existencia del rubro presupuestal y que éste se encuentre libre de compromiso a imputarle a tal obligación.
 - Verificación de la existencia de "Resolución motivada" que reconozca el pago.
 - Verificación de la existencia de recibo a satisfacción de las obras realizadas, mediante "acta de recibo de obras."
- o Las Auditorías Regionales cumplen un llamado "control perceptivo cuantitativo" a las "actas de recibo" de obras (facturas o planillas o certificados de pago mensuales o por etapas).

Como ejemplo, en el caso de la Auditoría Fiscal del Ministerio de Obras Públicas y Transporte que, de paso, lleva un buen ordenamiento administrativo, en las actas de recibo firmadas por Contratista e Interventor, luego de su revisión se le pone la siguiente nota: "A la presente acta se le ha practicado el control perceptivo cuantitativo por parte de la Auditoría Regional ante el Distrito de Obras Públicas, encontrando las cantidades de obras en ellas descritas ajustadas a lo contractualmente pactado y ejecutado en la obra."

- o Bajo la dirección del Asistente del Contralor, se ha constituido un "grupo técnico" de diez profesionales Ingenieros Civiles, Eléctricos y Arquitectos, uno de ellos con varios años en la Institución y ex-partícipe de uno de los cursos de control de obras públicas, dictado cuando el ILACIF tenía su sede en Colombia.

Este grupo de profesionales cumple una parte de actividades rutinarias que tienen que ver con obras del Fondo de Vivienda de la Contraloría, mantenimiento y pequeñas obras de rehabilitación en el edificio de la Institución.

Labor ocasional de éstos profesionales es la realización de control de obras, en los términos previstos en la Resolución 10522 del 28 de marzo de 1984.

El trabajo se origina en órdenes del Contralor y del Asistente General, en solicitudes de las Auditorías Fiscales y Dirección de Auditoría Financiera y Operativa y, también, cuando hay apertura de juicio fiscal en casos de contratación administrativa objetada.

El control externo de proyectos no dispone de reglamentación o norma alguna de procedimiento, así como tampoco dispone de un sistema de

planificación ni centralizada ni descentralizada. Entre los Profesionales se han ido transmitiendo experiencias y normas verbales, tratando de unificar criterios para las fases de control.

Se han producido algunos informes con razonable ordenamiento y estructura; sin embargo, falta certeza en sus conclusiones y recomendaciones.

o **Capacitación:**

Los profesionales del grupo técnico han recibido alguna capacitación de carácter generalizado sobre materias afines a su labor. No se deduce que vayan a tener, en el futuro inmediato, capacitación dirigida al control de proyectos.

b. **Conclusiones**

o La Contraloría General de la República no está efectuando el control externo de obras públicas, sino en reducido porcentaje, frente al gran volumen de inversiones en proyectos que hace el sector público; a pesar de estar facultada para este tipo de control.

o El control posterior y el control perceptivo de la contratación administrativa, así como de las actas de recibo o cuentas de obras no son sino un control de carácter numérico legal que no está acorde con los conceptos modernos del control gubernamental que, para denominarse tal, debe fundamentarse en los siguientes conceptos:

- Sistematización y especialización sobre obras y proyectos de inversión.
- Evaluación de los sistemas de control interno aplicados por los entes ejecutores.
- Verificación de la eficiencia, efectividad y economía con que se ejecutan las obras.

Todo ello tiene por objeto recomendar cambios y mejoras en la administración, en orden a conseguir eficiencia en la misma, calidad en las obras, y buen cuidado de recursos siempre escasos ante los requerimientos.

o La falta de reglamentación tendiente a sistematizar el control de obras, es determinante de la falta de criterios uniformes y de la ausencia de planificación y programación de las actividades.

- o La falta de definición de objetivos claros impide la integración del control por parte de las diferentes unidades de los niveles asesor, coordinador y ejecutor de la Contraloría General de la República.
- o La falta de capacitación dirigida a objetivos concretos, impide el mejor aprovechamiento de los pocos pero empeñosos funcionarios que actualmente dispone la Contraloría para la actividad de control de obras que, hoy por hoy, se mantiene como función de carácter secundario.
- c La imagen de las Instituciones de Control cambia frente a las Instituciones Controladas cuando pueden llegar en forma oportuna a ofrecer su asesoramiento con el resultado de informes y recomendaciones que buscan mejoras en el sistema de control interno, en la buena utilización de recursos humanos, materiales y financieros; en definitiva en la mejora de la gestión administrativa.

c. Recomendaciones

- o La Contraloría General de la República debe poner en práctica más activa el control posterior de las obras públicas aprovechando las leyes, normas o resoluciones tendientes a este objetivo, para lo cual es importante considerar:
 - Lograr una planificación centralizada a nivel del Despacho del Asistente del Contralor, planificación en la que las estrategias se definan con la participación de las unidades de planeación, coordinación y ejecución de la Contraloría General de la República.
 - La planificación logrará la realización posterior de un programa que contemple en porcentaje de volumen de trabajo, tiempo y recursos humanos disponibles: labores rutinarias 20%; control posterior a las obras 60%; y, acciones de control posterior que nacen por requerimiento del Contralor, Asistente, pedidos de unidades de auditoría, denuncias o requerimientos de juicios fiscales en otro 20%.
 - Debe procurarse una reglamentación que sistematice las acciones de control, hacia la búsqueda de un ordenamiento vía unificación de criterios; cumplimiento cabal de las fases de control (obtención de información, análisis y clasificación de la misma, trabajo de campo, elaboración del informe con comentarios, conclusiones y recomendaciones); desarrollo de acciones en cada

fase; trámite de informes; e integración del control de obras con los demás controles que le competen a la Contraloría.

- o La normatividad necesaria para el control de obras, debe establecer con claridad las definiciones de control: interno, externo, previo, perceptivo y posterior, para que se sustente con absoluta claridad la responsabilidad que compete a los entes públicos y sus funcionarios y a la Contraloría General y sus servidores.
- o Elemento fundamental para el control, constituye la capacitación y el desarrollo profesional. La Unidad de Recursos Humanos debe procurar una sistematización en la capacitación e impartirla en módulos secuenciales que busquen la integración del control, la adhesión a la política de la Contraloría General y la preparación personal especializada por profesiones para que los conocimientos estén al servicio de los objetivos del control dentro del rol que le asiste a un organismo superior de control.
- o La Contraloría General debe evaluar, en orden a la trascendencia que tienen las inversiones del sector público en la ejecución de obras y proyectos, los requerimientos futuros de profesionales para el área. La unidad que hace el control externo de proyectos deberá crecer conforme se vaya ganando en conocimientos y experiencia y conforme se vaya creando conciencia de su necesidad por parte del sector público, beneficiario del control de obras.

TERMINOS DE REFERENCIA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE LA CONTRATACION Y CONTROL DE PROYECTOS

I. OBJETIVO GENERAL

Mejorar el control interno y externo de proyectos de obras públicas e inversión de capital, dotando de conocimientos técnico-administrativos sistemáticos, con fundamento en las herramientas que brinda la ingeniería y auditoría.

Se efectuará el análisis de la intervención de los profesionales del sector público y la Contraloría General de la República, para verificar su participación en el control y la forma cómo se procura el cumplimiento de calidad, eficiencia y economía en los proyectos que lleva a cabo el sector público de Colombia.

A. Objetivos específicos

- o Diseñar una metodología para analizar, identificar y clasificar los proyectos de obras públicas, para fines de la planificación del control, por parte del Organismo Superior de Control (OSC).
- o Evaluar, selectivamente, los sistemas de control interno que se cumplen en los proyectos, determinar su utilidad y validez, para recomendar correctivos y mejoras.
- o Preparar y presentar una estrategia para el control posterior de proyectos, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el OSC y la búsqueda de la integración institucional del control.
- o Preparar un programa de capacitación técnico-práctico para realizar el control posterior y oportuno de los proyectos mediante la utilización de conceptos de auditoría especializada en la materia.
- o Dictar un curso de tres semanas de duración sobre control y auditoría de proyectos de obras públicas y de inversión; y, un curso de por lo

menos tres semanas sobre capacitación para instructores. Los participantes serán alrededor de 10 profesionales de ingeniería y arquitectura y 15 auditores, abogados, analistas de presupuesto, analistas de sistemas.

- o Proporcionar servicios de asesoramiento a los participantes del curso, directamente en el lugar de trabajo, en actividades prácticas de control de obras.

B. Metodología

Los objetivos generales y específicos propuestos, serán cumplidos mediante la práctica de las siguientes acciones:

- o Evaluar en forma selectiva, pero que permita obtener una muestra representativa, la forma cómo se cumplen las fases de planeación, preparación, ejecución, control y evaluación, en los proyectos de obras e inversión del sector público colombiano.
- o Recomendar cambios y mejoras mediante un plan que defina la estrategia que debe seguir, la Contraloría General de la República, para hacer cumplir las exigencias de eficiencia, efectividad y economía en la ejecución de proyectos por parte del sector público.
- o Proponer un programa de trabajo que contenga objetivos, políticas y normas para llevar a cabo en forma dinámica y constante el control posterior y oportuno por parte del OSC.
- o Asesorar en la implementación de cambios y mejoras previstos en el plan y programa mencionado para el ejercicio efectivo del proceso de control de proyectos, integrado al sistema general de control del OSC.

1. Aspectos específicos de la metodología

Diseñar una metodología para analizar, identificar y clasificar los proyectos de obras públicas, para fines de la planificación del control, por parte del Organismo Superior de Control (OSC).

En esta etapa se cumplirán las siguientes acciones:

- o Analizar información disponible o a obtenerse por la Contraloría General de la República y sus "Auditores Fiscales", en orden a identificarla para su clasificación.
- o Clasificar y tabular la información con el objeto de obtener una categorización que fundamentalmente haga relación a: sector económico, entidad responsable, importancia y etapas de los proyectos.
- o Para fines de capacitación, se establecerán ejemplos selectivos representativos para poder lograr bases informativas que permitan realizar una didáctica de la planificación del control posterior.
- o Se diseñarán formularios que permitan obtener todos los elementos de juicio que den lugar a disponer de un registro actualizado de proyectos por categorías y fases o estado de los mismos.

Evaluar, selectivamente, los sistemas de control interno que se cumplen en los proyectos, determinar su utilidad y validez, para recomendar correctivos y mejoras.

Para esta evaluación, se cumplirán, principalmente, estas acciones:

- o Recopilar, conjuntamente con funcionarios del OSC, analizar y emitir juicios de valor; así como presentar recomendaciones sobre la base legal en que se fundamenta el sistema de control interno. Prioridad en el análisis tendrán las leyes, reglamentos, instructivos y normas técnicas que se aplican en la planificación, contratación, ejecución y organización para llevar a cabo el control interno global.
- o Verificar la estructura orgánica, identificar el grado de funcionalidad y ubicación del control de proyectos, en sus fases de previo, perceptivo o concurrente y posterior. Se tomará en cuenta métodos y procedimientos aplicados, recursos humanos y materiales, calificación y suficiencia.

Preparar y presentar una estrategia para el control posterior de proyectos, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el OSC y la búsqueda de la integración institucional del control.

- o Elaborar un plan estratégico que contenga principios, políticas y normas como marco referencial dentro del cual se desarrollará el control de proyectos, la metodología a seguir y recursos para su ejecución. Tomará en cuenta su aplicabilidad en el sentido de la relación OSC versus entidad pública.

- o Preparar los fundamentos para recomendar las reformas o adecuaciones de normas que permitan integrar institucionalmente el control de proyectos a los demás del OSC. Estos guardarán conformidad con el concepto del control gubernamental moderno, contemplando las metodologías del control posterior pero oportuno.
- o Definir un plan de acción para a la concientización y divulgación dentro del OSC, así como fuera de él, principalmente sector público ejecutor de proyectos, para lo cual se colaborará en foros, conferencias, reuniones de trabajo, entre otros medios.

Preparar un programa de capacitación teórico-práctico para la realizar posterior y oportuno de los proyectos mediante la utilización de conceptos de auditoría especializada en la materia.

A efectos de que la capacitación redunde en mayores beneficios con efecto multiplicador futuro, se prevé la realización de un programa que contemple dos partes bien definidas; una teórica básica sobre el control de proyectos; y, otra relacionada con la preparación del participante en técnicas de instrucción; para esto se desarrollará:

- o Preparación de un curso de control de obras y proyectos que sea útil, tanto para el personal de control de las entidades públicas ejecutoras como al del OSC. Abarcará los siguientes aspectos básicos:
 - Introducción
 - Objetivos
 - Organización y administración del curso
 - Metodología
 - Temas y subtemas, su contenido.
- o Participación de los consultores en la definición de los elementos de juicio que permitirán evaluar a los candidatos a participantes.

Dictar un curso de tres semanas de duración sobre control y auditoría de proyectos de obras públicas y de inversión; y un curso de por lo menos tres semanas sobre capacitación para instructores. Los participantes serán alrededor de 10 profesionales de ingeniería y arquitectura; y 15 auditores, abogados, analistas de presupuesto, analistas de sistemas.

El curso recogerá los conceptos más modernos de la filosofía del control gubernamental así como las experiencias a nivel latinoamericano y mundial a través de recomendaciones del ILACIF e INTOSAI. Entre sus aspectos más relevantes contendrá:

- o **Curso de control de obras y proyectos de inversión.**
 - **Objetivo:** dar a conocer la estrategia, política, normas y procedimientos que se aplican en el control
 - **Duración:** 120 horas de trabajo en aula divididas 50% en teoría y 50% en trabajos individuales de grupo dirigidos
 - **Participantes:** personal de la Contraloría General de la República
 - **Material didáctico:** documento preparado anticipadamente con el desarrollo de casos prácticos sobre asuntos específicos del país
 - **Evaluaciones:** pruebas diarias y semanales para sustentación de conceptos, control de lectura y desarrollo de trabajos individuales y de grupo, calificadas por los consultores
 - **Aprobación:** el participante aprobará el curso cuando acredite un rendimiento mínimo de 70% sobre pruebas y participación calificadas
 - **Contenido mínimo:**
 - oo **Generalidades:** importancia del control de obras, concepto, naturaleza y características
 - oo **Objetivos del control de obras**
 - oo **Políticas y normas técnicas para el control de obras**
 - oo **Organización y recursos**
 - oo **Proceso del control de obras:**
 - **Planificación del control**
 - **Programa de las fases de control**
 - **Evaluación de control interno**
 - **Supervisión de proyectos**
 - **Evaluación de eficiencia y economía**
 - **Evaluación de efectividad**
 - **Supervisión del control**
 - **Guías y papeles de trabajo**
 - **Informe**
 - **Comunicación de resultados**
 - oo **Contratación pública y control de obras:**

- La contratación en sus aspectos técnico jurídicos
- Participación profesional en los pliegos de condiciones
- Especificaciones técnicas
- Análisis de ofertas
- Tipos de contratos; Cláusulas mínimas en los aspectos de orden técnico
- oo Costos y presupuestos:
 - Costos directos e indirectos.
 - Equipo, materiales y mano de obra.
 - Escalamiento de costos.
 - Contabilidad.
- oo Ayuda del computador en el control de obras.
- oo Curso para formación de instructores.

Hacia el objetivo de la formación de instructores que puedan multiplicar conocimientos sobre la materia, interna y externamente a la Contraloría General de la República, es importante que la selección de participantes cumpla con los fundamentos de este objetivo; para ello se impartirá capacitación que como mínimo consistirá en:

- o Generalidades: concepto y características
- o Objetivos
- o Técnicas de comunicación y didáctica
- o Personalidad del instructor
- o Manejo de ayuda para la instrucción
- o Dinámica de grupos
- o Evaluaciones
- o Prácticas en aulas

Proporcionar servicios de asesoramiento directo en el lugar de trabajo, a los participantes del curso, en actividades prácticas de control de obras.

Con el objeto de desarrollar experiencia y habilidad en la práctica del control de obras, se considera necesario efectuar el proceso completo de control con los participantes, en por lo menos tres casos prácticos a desarrollarse en entidades y obras definidas del sector público colombiano, con la asesoría de los consultores. Para ello se cumplirán las siguientes labores:

- o Asistir en la identificación de los proyectos que deben ser controlados, basándose en la información que fue levantada durante el curso teórico. Se elaborará el plan de control.
- o Asesorar en la elaboración de los programas de control en sus diferentes fases.
- o Supervisar el trabajo de campo, para que se cumplan todas las actividades de la misma.
- o Asistir en la elaboración del informe, con énfasis en las conclusiones y recomendaciones.

C. Productos a obtener

1. Diseñar una metodología para analizar, identificar y clasificar los proyectos de obras públicas, para fines de la planificación del control, por parte del Organismo Superior de Control (OSC).
 - o Documento que señale el método a seguir para obtener un registro actualizado de proyectos por categoría y fases o estado de los mismos, para fines de planificación del control. Contendrá los formularios correspondientes.
 - o Muestra representativa para efectos de la capacitación teórica.
2. Evaluar, selectivamente, los sistemas de control interno que se cumplen en los proyectos, determinar su utilidad y validez, para recomendar correctivos y mejoras.
 - o Diagnóstico de la situación del control interno de las entidades de la muestra representativa y sobre cuyos proyectos se fuere a realizar un examen práctico de la fase de servicios de asesoramiento (1.2.1.6). Contendrá la descripción, análisis, conclusiones y recomendaciones sobre base legal, organización y recursos.

3. Preparar y presentar una estrategia para el control posterior de proyectos, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el OSC y la búsqueda de la integración institucional del control.
 - o Documento que contenga el plan estratégico del OSC para el control de proyectos con la determinación de principios, políticas, normas, procedimientos y recursos necesarios.
 - o Documento con recomendaciones de cambios o adecuación de normas y procedimientos para la integración del control de proyectos a los demás controles del OSC.
 - o Plan de acciones con material para divulgación sobre la necesidad de este tipo de control especializado, parte del sistema integrado de control.

4. Preparar un programa de capacitación teórico-práctico para realizar el control posterior y oportuno de los proyectos mediante la utilización de conceptos de auditoría especializada en la materia.
 - o Material para el participante con el contenido del curso de control de obras, casos prácticos de desarrollo en aula.
 - o Material para instrucción con el contenido de plan de clase, ayudas de instrucción; guías para evaluación, trabajos individuales y de grupo.

5. Dictar un curso de tres semanas de duración sobre el control y auditoría de proyectos de obras públicas y de inversión; y un curso de por lo menos tres semanas sobre capacitación para instructores. Los participantes serán alrededor de diez profesionales de ingeniería y arquitectura; y 15 auditores, abogados, analistas de presupuesto, analistas de sistemas.
 - o Dictado de los cursos en los tiempos previstos para 25 funcionarios de la Contraloría General de la República que se capacitarán en la materia de control de obras y proyectos de inversión; a la vez, en sistemas de instrucción para que divulguen los mismos conocimientos y experiencias.

6. Proporcionar servicios de asesoramiento directo en el lugar de trabajo, a los participantes del curso, en actividades prácticas de control de obras.
- o Supervisión con coparticipación en algunas fases, para el desarrollo práctico del control de obras. Conformarán no menos de cinco grupos de trabajo con cinco participantes en cada grupo, que efectuarán un exámen completo a proyectos predeterminados.
- D. Nivel de esfuerzo requerido para ejecutar las actividades:

Actividades	Semanas/hombre
Diseñar una metodología para analizar, identificar y clasificar los proyectos de obras públicas, para fines de la planificación del control, por parte del Organismo Superior de Control (OSC).	5
Evaluar, selectivamente, los sistemas de control interno que se cumplen en los proyectos, determinar su utilidad y validez, para recomendar correctivos y mejoras.	6
Preparar y presentar una estrategia para el control posterior de proyectos, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el OSC y la búsqueda de la integración institucional del control.	10
Preparar un programa de capacitación teórico-práctico para realizar el control posterior y oportuno de los proyectos mediante la utilización de conceptos de auditoría especializada en la materia.	4
Dictar un curso de tres semanas de duración sobre control y auditoría de proyectos de obras públicas y de inversión; y un curso de por lo menos tres semanas de capacitación	

para instructores. Los participantes serán alrededor de 10 profesionales de ingeniería y arquitectura; y 15 auditores, abogados, analistas de presupuesto, analistas de sistemas.

6

Proporcionar servicios de asesoramiento directo en el lugar de trabajo, a los participantes del curso, en actividades prácticas de control de obras.

8

Estas actividades estarán divididas entre cuatro consultores especializados con la siguiente división de tiempo:

Consultor 1: Ingeniero especializado en control de obras: 19 semanas/hombre

Consultor 2: Analista en Administración: 10 semanas/hombre

Consultor 3: Instructor en Relaciones Humanas: 5 semanas/hombre

Consultor 4: Analista de sistemas: 5 semanas/hombre

II. Perfil de los Consultores:

A. Consultor 1: Ingeniero especializado en obras:

Profesional Ingeniero Civil, con más de 15 años de experiencia en control de obras y proyectos de inversión de capital. Instructor en materia de control de obras en Latinoamérica. Amplios conocimientos en materia de auditoría operacional o de gestión. Experiencia de trabajo práctico en el control gubernamental moderno de los Organismos Superiores de Control, administración de proyectos, costos y presupuestos de obras.

B. Consultor 2: Analista de Administración:

Profesional Administrador o Ingeniero Comercial con mínimo 5 años de experiencia en materia de control gubernamental moderno. Experiencia en relevamiento de procedimientos administrativos de la administración pública mediante el uso de flujogramas. Amplia experiencia en programación de sistemas administrativos

generales y específicos en entidades ejecutoras de proyectos. Experiencia en el diseño de normas técnicas de control relacionadas.

C. Consultor 3: Instructor en Relaciones Humanas:

Instructor con por lo menos 10 años de experiencia en formación de personal de instructores mediante uso de herramientas de las Relaciones Humanas. Experiencia en manejo de centros de capacitación en materias relacionadas. Especializado en prácticas de dinámica de grupos y con amplios conocimientos en sistemas de capacitación, calificación, y selección de personal.

D. Consultor 4: Analista de Sistemas:

Profesional con experiencia en procesamiento automático de datos. Amplios conocimientos en aplicación de sistemas hacia la planificación, evaluación, ejecución y control de proyectos. Conocimiento práctico específico en programas computacionales tales como: Lotus, Base de Datos, programas de gráficos y control de proyectos.