

**ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES AL PROCESO DE GESTIÓN DE  
ADQUISICIONES DIFUNDIDO POR COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, ENFOCADO EN EL  
SECTOR DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA**



**ING. CARLOS ANDRÉS MURCIA CASTAÑEDA  
ING. CARLOS AUGUSTO BERMÚDEZ FONNEGRA  
ING. CARLOS RENÉ MOLINA URQUIJO**

**ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA JULIO GARAVITO  
UNIDAD DE PROYECTOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DESARROLLO Y GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS  
COHORTE 24  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

**ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES AL PROCESO DE GESTIÓN DE  
ADQUISICIONES DIFUNDIDO POR COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, ENFOCADO EN EL  
SECTOR DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA**



**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO  
ING. SOFÍA LÓPEZ RUÍZ, PMP**

**ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA JULIO GARAVITO  
UNIDAD DE PROYECTOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DESARROLLO Y GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS  
COHORTE 24  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

## NOTA DE ACEPTACIÓN

El trabajo de grado "Elaboración del diagnóstico y recomendaciones al proceso de gestión de adquisiciones difundido por Colombia Compra Eficiente, enfocado en el sector de infraestructura vial en Colombia" cumple con los requisitos exigidos por la Escuela Colombiana de Ingeniería para optar por el título de Especialista en Desarrollo y Gerencia Integral de Proyectos y recibe nota aprobatoria.

---

Director del trabajo de grado  
Ing. Sofía López Ruíz, PMP.

Bogotá DC., marzo de 2018.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos a Dios por permitirnos culminar este reto académico, a la unidad de proyectos, sus profesores y administrativos por sus enseñanzas y servicios, a nuestra directora Sofia y nuestra segunda evaluadora Bibiana por su disposición, acompañamiento y consejos y a nuestras familias, padres, hermanos, esposas e hijos que fueron nuestro apoyo e inspiración sacrificando su tiempo en familia permitiéndonos la dedicación que el estudio nos exigía.

Dedicamos este trabajo de grado a la memoria de nuestros seres queridos Rosa Maria de Molina y Javier Aurelio Bermúdez, quienes partieron durante el desarrollo de este trabajo, infinitas gracias.

**Ing. CARLOS AUGUSTO BERMÚDEZ FONNEGRA**  
**Ing. CARLOS RENÉ MOLINA URQUIJO**  
**Ing. CARLOS ANDRÉS MURCIA CASTAÑEDA**

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	3
LISTADO DE FIGURAS .....	5
LISTADO DE TABLAS .....	6
LISTADO DE GRÁFICAS .....	7
ABREVIATURAS .....	8
GLOSARIO .....	11
RESUMEN EJECUTIVO .....	16
INTRODUCCIÓN .....	18
1. PROPÓSITO DEL TRABAJO DE GRADO .....	19
2. OBJETIVOS .....	20
2.1. OBJETIVO GENERAL .....	20
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
3. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO .....	21
4. ANTECEDENTES .....	22
4.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA ENTRE 1986 Y 1994 .....	22
4.2. CONCESIONES DE PRIMERA GENERACIÓN 1994 - 1995 .....	24
4.3. CONCESIONES DE SEGUNDA GENERACIÓN 1995 - 1999 .....	25
4.4. CONCESIONES DE TERCERA GENERACIÓN 2001 - 2012 .....	25
4.5. CONCESIONES DE CUARTA GENERACIÓN 2012 en adelante .....	26
4.6. EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA .....	27
4.6.1. EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN LOS PLANES DEL GOBIERNO .....	27
4.6.2. IMPORTANCIA DEL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL PIB .....	29
4.6.3. PROBLEMÁTICA EN LA CONTRATACIÓN EN COLOMBIA .....	29
4.6.4. ACCIONES DEL GOBIERNO CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR .....	30
5. MARCO LEGAL .....	32
5.1. LEY 19 DE 1982 .....	34
5.2. LEY 80 DE 1993 .....	35
5.3. LEY 1150 DE 2007 .....	36
5.4. LEY 1508 DE 2012 .....	37
5.5. DECRETO 1082 DE 2015 .....	38
6. MARCO TEÓRICO .....	40
6.1. AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE .....	40
6.1.1. GENERALIDADES .....	40
6.1.2. ETAPAS DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE ADQUISICIONES .....	42
6.1.3. FUNCIONES DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE .....	44

6.1.8.	PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN EN EL PAÍS.....	46
6.1.9.	PLATAFORMAS DE E-PROCUREMENT (SECOP I Y SECOP II).....	47
6.2.	GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES SEGÚN PMI.....	53
6.2.1.	PLANIFICAR LA GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES.....	54
6.2.2.	EFFECTUAR LAS ADQUISICIONES.....	60
6.2.3.	CONTROLAR LAS ADQUISICIONES.....	63
7.	LINEAMIENTOS PARA LA CONTRATACIÓN DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE.....	67
7.1.	PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE POR EL CUAL SE RIGE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE.....	68
7.2.	ESQUEMA DE PUBLICACIÓN COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE.....	70
8.	ANÁLISIS COMPARATIVO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE Y PMI.....	71
8.1.	COMPARACIÓN DEL PROCESO PMI (GESTIÓN DE ADQUISICIONES) CONTRA GESTIÓN DE ADQUISICIONES COLOMBIA COMPRA EFICIENTE - CCE.....	71
8.2.	CRITERIOS DE COMPARACIÓN.....	72
8.3.	ANÁLISIS COMPARATIVO.....	78
8.3.1.	PRECONTRACTUAL.....	80
8.3.2.	CONTRACTUAL.....	93
8.3.3.	POSTCONTRACTUAL.....	95
9.	CASOS DE ÉXITO.....	97
9.1.	CONTRATACIÓN EN EL MUNDO.....	97
9.1.1.	E-PROCUREMENT EN EUROPA.....	97
9.1.2.	E-PROCUREMENT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	97
9.2.	PLATAFORMAS DE COMPRA E-PROCUREMENT.....	99
9.3.	PLIEGOS TIPO.....	101
10.	DIAGNÓSTICO.....	105
11.	CONCLUSIONES.....	109
12.	BIBLIOGRAFÍA.....	111

## LISTADO DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> Actores de la contratación pública en Colombia .....	38
Figura 2 Comparativo PMI y Colombia Compra Eficiente .....	72

## LISTADO DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Total tipo y número de contratos SECOP I.....	53
<b>Tabla 2</b> Entradas para el proceso planificar las adquisiciones .....	55
Tabla 3 Herramientas y técnicas planificar las adquisiciones.....	56
Tabla 4 Salidas planificar las adquisiciones.....	57
Tabla 5 Entradas efectuar las adquisiciones .....	60
Tabla 6 Herramientas y técnicas efectuar las adquisiciones .....	61
Tabla 7 Salidas efectuar las adquisiciones .....	62
Tabla 8 Entradas controlar las adquisiciones.....	63
Tabla 9 Herramientas y técnicas controlar las adquisiciones .....	65
Tabla 10 Salidas controlar las adquisiciones.....	65
Tabla 11 Política Ambiental de Colombia Compra Eficiente.....	67
Tabla 12 Documentos Colombia Compra Eficiente. ....	73
Tabla 13 Sectores de la economía contra los manuales y guías de Colombia Compra Eficiente. ....	74
Tabla 14 Sectores de la economía contra los contratos de Colombia Compra Eficiente. ....	75
Tabla 15 Sectores de la economía contra pliegos de Colombia Compra Eficiente.....	76
Tabla 16 Sectores de la economía contra los avisos de Colombia Compra Eficiente.....	76
Tabla 17 Sectores de la economía contra los documentos vías terciarias de Colombia Compra Eficiente. ....	77
Tabla 18 Documentos etapa precontractual . ....	79
Tabla 19 Documentos etapa contractual.....	80
Tabla 20 Documentos etapa postcontractual.....	80
Tabla 21 Hallazgo 1 Etapa precontractual.Elaborado: Autores .....	81
Tabla 22 Hallazgo 2 Etapa precontractual. ....	82
Tabla 23 Hallazgo 3 Etapa precontractual. ....	83
Tabla 24 Hallazgo 4 Etapa precontractual. ....	84
Tabla 25 Hallazgo 5 Etapa precontractual. ....	85
Tabla 26 Hallazgo 6 Etapa precontractual. ....	86
Tabla 27 Hallazgo 7 Etapa precontractual .....	87
Tabla 28 Hallazgo 8 Etapa precontractual. ....	88
Tabla 29 Hallazgo 9 Etapa precontractual. ....	89
Tabla 30 Hallazgo 10 Etapa precontractual. ....	90
Tabla 31 Hallazgo 11 Etapa precontractual. ....	91
Tabla 32 Hallazgo 12 Etapa precontractual. ....	92
Tabla 33 Hallazgo 1 Etapa contractual.....	93
Tabla 34 Hallazgo 2 Etapa contractual.....	94
Tabla 35 Hallazgo 1 Etapa postcontractual.....	95
Tabla 36 Hallazgo 2 Etapa postcontractual.....	96
Tabla 37 Países Latinoamericanos con sistemas de compras públicas.....	100
Tabla 38 Recomendaciones trabajo de grado.....	105



## LISTADO DE GRÁFICAS

<b>Gráfica 1</b> Total contratos SECOP I.....	50
<b>Gráfica 2</b> Total valor contratado SECOP I .....	50
<b>Gráfica 3</b> Valor según tipo de contrato SECOP I .....	51

## ABREVIATURAS

**AC:** *Actual Cost (Costo Actual)*

**ANI:** Agencia Nacional de Infraestructura

**ART:** Agencia para Renovación de Tierras

**APP:** Alianza Público Privada

**BAC:** *Budget at Completion (Presupuesto al finalizar)*

**CCE:** Colombia Compra Eficiente

**CCI:** Cámara Colombiana de la Infraestructura

**CCPP:** Contratos de colaboración público-privada

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CPI:** *Índice de rendimiento de costos (Cost Performance Index)*

**CPTP:** Costo Presupuestado del Trabajo Programado

**CPTR:** Costo Presupuestado del Trabajo Realizado

**CRTR:** Costo Real del Trabajo Realizado

**EAC:** *Estimate at Completion (Estimado al finalizar)*

**ETC:** *Estimate to Complete (Estimado para completar)*

**EV:** *Earned Valued (Valor Ganado)*

**EVM:** *Earned value management (Gestión del valor ganado)*

**IGC:** Índice Global de Competitividad

**JAC:** Junta de Acción Comunal

**MOAs:** Memorandos de acuerdos

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**OMC:** Organización Mundial del Comercio

**PEI:** Plan Estratégico Institucional

**PEPPOL:** *Contratación Pública Pan-Europea*

**PIB:** Producto Interno Bruto

**PMBOK:** *The guide Project Management Body of Knowledge (Guía para gestión de proyectos de PMI)*

**PMI:** *Project Management Institute (Instituto de gestión de proyectos)*

**PMO:** *Project Management Office (Oficina de gestión de proyectos)*

**PV:** *Planned Valued (Valor planeado)*

**RBS:** *Risk Breakdown Structure (Estructura de desglose de riesgos)*

**RFI:** *Request For Information (Solicitud de información)*

**RFP:** *Request for proposal (Solicitud de Cotización)*

**RFQ:** *Request for quotation (Solicitud de Propuesta)*

**RUP:** Registro único de proponentes

**SCI:** Sociedad Colombiana de Ingenieros

**SLA:** Service Level Agreement (Acuerdos Internos de Nivel de Servicio)

**SPI:** *Schedule Performance Index (Índice de rendimiento del cronograma)*

**SV:** *Schedule Variance (Variación del cronograma)*

**SOW:** Statement of Work (Enunciados de trabajo)

**TCPI:** *To-Complete Performance Index (Índice de rendimiento para completar)*

**TOR:** Terms of reference (Términos de referencia)

**UE:** Unión Europea

**UNSPSC:** *United Nations Standard Products and Services Code*

**WBS:** *Work Breakdown Schedule (Estructura de desglose de trabajo)*

**4G:** Cuarta generación de concesiones viales

## GLOSARIO

**Adenda(s):** Es el documento por medio del cual la entidad estatal modifica los pliegos de condiciones, de acuerdo con el Art. 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

**Adjudicación:** Decisión emanada de la entidad contratante por medio de un acto administrativo, que determina el adjudicatario del proceso de selección.

**Adjudicatario(a):** Proponente a quien se le adjudica el proceso, por haber presentado una propuesta que cumple con lo requerido en el pliego de condiciones y se considera en relación con las demás, la propuesta más conveniente en el proceso de selección.

**Anexo:** Es el conjunto de formatos y documentos que se adjuntan a un pliego de condiciones y que hacen parte integral del mismo.

**Análisis del Sector:** Estudios por parte de la entidad estatal del mercado relativo al objeto del proceso de contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo.

**Aportes Legales:** Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la Ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella.

**Agencia de Renovación de Tierras:** Entidad creada mediante el Decreto 2366 de 2015, el cual establece como su objeto el “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”. Entre sus funciones se encuentran: liderar el proceso de coordinación inter sectorial para desarrollar la estrategia de intervención, implementar espacios de participación para la formulación de planes y proyectos de intervención, formular e implementar un plan general de renovación territorial, entre otros. (La Agencia de Renovación del Territorio, 2017)

**Capacidad Organizacional:** La capacidad organizacional es la aptitud de un proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato en función de su organización interna. Dado que la Ley no permite tener en cuenta certificaciones independientes sobre la organización de los proponentes como requisitos habilitantes y que la capacidad de organización de una empresa privada para producir resultados para sus clientes y sus accionistas está dada por su rentabilidad, el Decreto 1082 de 2015 definió indicadores de rentabilidad para medir la capacidad organizacional de un proponente teniendo en cuenta que un actor del sector privado está bien organizado cuando es rentable.

**Certificado de Disponibilidad presupuestal:** Documento que acredita la disponibilidad de presupuesto para el presente proceso de selección.

**Clasificador de Bienes y Servicios:** Es el sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC.

**Colombia Compra Eficiente:** Es la Agencia Nacional de Contratación Pública creada por medio del Decreto-Ley número 4170 de 2011.

**Conflicto de Interés:** Son las circunstancias que el interesado o proponente dará a conocer a la Entidad Estatal y que considera puede tener incidencia en la imparcialidad con la que se debe adoptar las decisiones en el curso del proceso.

**Consortio:** Modalidad de asociación que permite que dos o más personas naturales o jurídicas, en forma conjunta, presenten una misma propuesta en un mismo proceso de selección para la adjudicación, celebración y ejecución del contrato, respondiendo solidariamente por todas y cada una de las obligaciones derivadas del mismo, y por los efectos que generen o lleguen a generar las actuaciones, hechos u omisiones de todos o cualquiera de los participantes en estos actos.

**Contratista:** Adjudicatario que suscribe el contrato derivado del presente proceso.

**Contrato:** Negocio jurídico que se suscribirá entre la entidad contratante y el adjudicatario, por medio del cual se imponen a las partes las obligaciones recíprocas y se le conceden los derechos correlativos que instrumentan la relación contractual que se busca establecer a través del presente proceso.

**Entidad Estatal:** Cada una de las entidades: (a) a las que se refiere el Art. 2 de la Ley 80 de 1993; (b) a las que se refieren los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007 y (c) aquellas entidades que por disposición de la Ley deban aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.

**Especificaciones:** Procesos y procedimientos técnicos generales o particulares, según el caso a los que se debe ceñir el contratista durante la ejecución de las obras, para obtener los resultados objeto del contrato.

**Estimación del riesgo:** Es la valoración del riesgo en términos monetarios o porcentuales.

**Estudios Previos:** Es la justificación jurídica, técnica, económica y financiera del proyecto que realiza la entidad de acuerdo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.

**Fecha de iniciación de la ejecución del contrato:** Fecha cierta en la cual se inicia el plazo de ejecución del contrato.

**Fecha de terminación de la ejecución del contrato:** Fecha cierta en que finaliza el plazo de ejecución del contrato.

**Garantía de Seriedad de la oferta:** Mecanismo de cobertura del riesgo a favor de entidades estatales con ocasión de la presentación de la propuesta, de conformidad con la Ley 80 de 1993, el Decreto 1082 de 2015, el presente pliego de condiciones. Podrá consistir en cualquiera de las clases de garantías a que se refiere el, Art. 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

**Interesado(s):** Personas naturales o jurídicas nacionales o las extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia o el grupo de personas jurídicas y/o naturales asociadas entre sí mediante las figuras de consorcio, Unión Temporal o cualquier otro tipo de asociación que actuaran en el proceso de contratación.

**Junta de acción comunal:** La junta de acción comunal es una de las formas de asociación y organización de las comunidades en la que se integran las personas que tienen una característica común que las identifica: vivir en un mismo entorno físico. El Departamento administrativo de acción comunal (DAAC) se fundamenta para la creación de las juntas, en el decreto 1930 de 1979 y en el complementario 300 de 1987. (Diario El Tiempo, 2017a)

**Libre concurrencia:** Busca permitir el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con el Estado, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a licitar.

**Licitación:** Proceso de selección objetiva que se reglamenta en el pliego de condiciones con el propósito de seleccionar la propuesta que, conforme a los términos establecidos en el pliego de condiciones, resulte más favorable a los intereses del Departamento para la celebración del contrato de obra, en consonancia con las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.

**Objeto:** Actividades a ejecutar como consecuencia de la adjudicación del proceso de selección.

**Oferta económica:** Es el documento que contiene la cantidad de bienes y/o servicios que el proponente se compromete a ofrecer a la entidad bajo determinadas condiciones de mercado.

**Plan anual de adquisiciones:** Este plan consolida todos los procesos de contratación pública que la entidad realizará durante la vigencia siguiendo los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente para la aplicación de los principios del buen gobierno y el cumplimiento de los fines del Estado.

**Pliego de Condiciones:** Para el proceso de selección, se entiende por pliego de condiciones, denominado también Pliego Definitivo, el conjunto de normas, que rigen un proceso y su futuro contrato, en los que se señalan las condiciones objetivas, plazos y procedimientos dentro de los cuales los proponentes deben formular su propuesta para participar en el proceso de selección del contratista y tener la posibilidad de obtener la calidad de adjudicatario del proceso.

**Presupuesto Oficial:** Es el valor máximo estimado por la entidad para la contratación.

**Primer orden de elegibilidad:** Es la posición que ocupa el proponente que habiendo obtenido calificación definitiva de “HÁBIL” en todos los criterios obtiene el puntaje más alto luego de efectuarse la calificación de los criterios de ponderación, previstos en el pliego de condiciones.

**Proponente Plural:** Formas de asociación previstas en la Ley y regladas en el pliego de condiciones (Consortio o Unión Temporal).

**Proponente:** Es la persona jurídica o natural, consorcio o unión temporal, que presenta una propuesta para participar en el proceso de selección que se rige a través del pliego de condiciones.

**Propuesta Hábil:** Es aquella propuesta presentada por un proponente que además de cumplir con los requisitos legales, técnicos y financieros señalados en el pliego de condiciones, cumple con los criterios de evaluación señalados en los mismos.

**Propuesta rechazada:** Es aquella propuesta presentada por un proponente que incurra en alguna de las causales de rechazo establecidas en el pliego de condiciones.

**Propuesta:** Se entiende por tal, aquella oferta con carácter irrevocable, debidamente suscrita por quien goza de la representación del proponente.

**Proyecto de Pliego de Condiciones:** Se entiende por proyecto de pliego de condiciones, denominado también pre pliego, el conjunto de normas iniciales, que rigen el proceso y el futuro contrato, en los que se señalan las condiciones objetivas, plazos y procedimientos dentro de los cuales los proponentes deben formular su propuesta para participar en el proceso de selección del contratista y tener la posibilidad de obtener la calidad de adjudicatario del proceso. El contenido del pre pliego podría llegar a ser diferente al pliego definitivo, teniendo en cuenta que, durante esta etapa de pre pliego, se pueden presentar observaciones por parte de los interesados y/o de las unidades ejecutoras de la entidad, que requieran tramitarse, para modificar, incorporar, incluir, complementar, aclarar, el pliego de condiciones definitivo.

**PUC:** Portal Único de Contratación.

**Rentabilidad sobre patrimonio:** Utilidad Operacional / Patrimonio, el cual determina la rentabilidad del patrimonio del proponente, es decir, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el patrimonio. A mayor rentabilidad sobre el patrimonio, mayor es la rentabilidad de los accionistas y mejor la capacidad organizacional del proponente.

**Rentabilidad sobre activos:** Utilidad Operacional / Activo Total, el cual determina la rentabilidad de los activos del proponente, es decir, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el activo. A mayor rentabilidad sobre activos, mayor es la rentabilidad del negocio y mejor la capacidad organizacional del proponente. Este indicador debe ser siempre menor o igual que el de rentabilidad sobre patrimonio.



**Requisitos Habilitantes:** Son los requisitos que deben cumplir los proponentes, en los términos de la “Ley Aplicable”, en los términos de la Ley 1150 de 2007 y el Art. 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, los cuales se refieren a: capacidad Jurídica, condiciones de experiencia, capacidad financiera y capacidad de organización técnica de los proponentes.

**RUP:** Es el registro único de proponentes que llevan las cámaras de comercio y en el cual los interesados en participar en procesos de contratación deben estar inscritos.

**Razón de Cobertura de Intereses:** Utilidad Operacional / Gastos de Intereses, el cual refleja la capacidad del proponente de cumplir con sus obligaciones financieras. A mayor cobertura de intereses, menor es la probabilidad de que el proponente incumpla sus obligaciones financieras.

**SECOP:** Sistema Electrónico para la Contratación Pública en Colombia, se debe consultar a través de la página web [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).

**SMMLV:** Sigla para referencia a salarios mínimos mensuales legales vigentes en Colombia.

**Subcontratante:** Persona natural o jurídica quien subcontrata una actividad previamente contratada por una entidad estatal u otra persona natural o jurídica, por ser el contratista principal.

**Subcontratista:** Persona natural o jurídica a quien subcontrata el contratista principal, para ejecutar una actividad previamente contratada por una entidad estatal u otra persona natural o jurídica.

**Unión temporal:** Modalidad de asociación, que permite que dos o más personas naturales o jurídicas, en forma conjunta, presenten una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por todas y cada una de las obligaciones derivadas del mismo, pero no por las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, por las cuales responde cada uno de los miembros de la unión temporal de acuerdo con su participación en la ejecución.

**Valor del Contrato:** Es la sumatoria del valor económico total incluyendo sus adiciones, mayores valores e IVA o impuestos que haga sus veces, que se le haya pagado al contratista por la ejecución de un contrato. Para los obligados a estar inscritos en el RUP es el valor registrado en el mismo.

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de grado, busca con la elaboración del diagnóstico y recomendaciones al proceso de gestión de adquisiciones difundido por Colombia Compra Eficiente, enfocado en el sector de infraestructura vial en Colombia, realizar un análisis comparativo de las diferencias y similitudes que presentan los documentos, guías y manuales tipo, difundidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, y los lineamientos descritos por el PMI en la guía PMBOK 6ta edición referente a la gestión de las adquisiciones. Evidenciando hallazgos y recomendaciones que permitan el uso del presente documento como oportunidad de mejora de los procesos de contratación pública estatal en Colombia.

En el actual contexto internacional, surge el papel del Estado como un factor determinante en la adquisición de bienes y servicios, debido a la necesidad de suministrar bienes públicos fundamentales para el país como lo son infraestructura, salud, educación y defensa entre otros. Por esta razón, las compras estatales toman una importancia significativa en el desarrollo económico. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras del Estado representan entre el 10% y el 15% del producto interno bruto global. (Organization, 2017). Entre el año 2016 y agosto de 2017, el desarrollo de los diferentes planes y programas que giran en torno al sector de infraestructura vial alcanzaron el punto máximo de aporte al Producto Interno Bruto – PIB - del país, de hecho, para los años 2015, 2016 y 2017 las cifras de aporte fueron del 1,1%; 1,6% y 1,5% respectivamente.

Este desarrollo impulsa la modernización de vías y la necesidad de construcción de nuevas calzadas, las cuales pasaron de 6 kilómetros por año entre 2000 y 2010 a 232,8 kilómetros por año entre 2011 y 2016, años, de acuerdo con las cifras publicadas por la Agencia Nacional de Infraestructura en su informe de gestión, aumentando considerablemente el proceso de compra por parte del estado y el desarrollo de las concesiones viales. De la mano a este crecimiento, el país está atravesando un momento coyuntural respecto al mejoramiento de vías terciarias por efecto del acuerdo de paz en la presente etapa de postconflicto.

Teniendo en cuenta esta evolución y el momento histórico para el país, el objeto del presente documento, se limita a la revisión de la totalidad de documentos que integran los lineamientos, directrices y/o recomendaciones que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- promueve, publicados en su portal web SECOP y SECOP II, concentrándose en aquellos documentos que tengan relación con el sector de Infraestructura vial únicamente y las modalidades de selección de Licitación Pública, Concurso de Méritos y Selección Abreviada de Menor Cuantía, para su clasificación y posterior análisis.

El trabajo de grado presenta los antecedentes en contratación pública, la importancia del sector de infraestructura vial en Colombia, una descripción general de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, sus funciones, principios, plataformas y la descripción de los procesos de gestión de las adquisiciones del *Project Management Institute* (PMI) en su guía PMBOK

6ta edición. También se incluye un marco legal de la contratación pública colombiana, su evolución y su aplicación en materia de la gestión de adquisiciones en los proyectos.

El trabajo concluye con el desarrollo de cuadros comparativos, el análisis de los documentos, agrupados de acuerdo con las etapas de la gestión contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- y los hallazgos y recomendaciones identificados.

Este trabajo de grado se realiza por estudiantes de la Especialización en Desarrollo y Gerencia Integral de Proyectos de la Escuela Colombiana de Ingeniería, Julio Garavito y los entregables pueden ser utilizados como referente para los procesos licitatorios y con fines académicos como guía para la gestión de las adquisiciones en proyectos de infraestructura vial de conformidad con el marco jurídico colombiano.

## INTRODUCCIÓN

Para el presente trabajo de grado, se tomó como ruta de investigación, el desarrollo bajo el marco normativo vigente y teniendo en cuenta la importancia y evolución del sistema de contratación pública en Colombia en lo que a infraestructura vial se refiere, identificando los procesos de contratación en el desarrollo de proyectos viales como lo son las vías de primera, segunda, tercera y cuarta generación, en la modalidad de concesiones o Alianzas Publico Privadas (APP).

Las técnicas de recolección de información empleadas en la investigación fueron, la búsqueda de datos históricos, normativa, legal y revisión de documentación publicada como guía para las entidades estatales en para procesos de contratación de infraestructura vial, esto último a través del portal SECOP.

La normatividad vigente aplicable en temas de contratación pública se encuentra regulada en la Constitución Nacional, en el régimen de contratación estatal (Leyes 80 de 1993 y ley 1150 de 2007) en sus decretos reglamentarios como el 734 de 2012, en el Código Civil y en el Código de Comercio entre otros.

Para el desarrollo del presente documento, se tuvo en cuenta el reciente cambio del director de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, María Margarita Zuleta, quien fue reemplazada por Juan David Duque Botero, designado por el presidente de la Republica Juan Manuel Santos, el 25 de agosto de 2017. Este análisis hace parte de la evaluación de *Stakeholders* y genera una variación a pocos días de finalizar la investigación.

Posteriormente se realizó un análisis de cada documento con el fin de establecer la metodología utilizada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- para la celebración de contratos de infraestructura vial en Colombia, en cuanto a: Requisitos habilitantes, obligaciones contractuales, para posteriormente establecer un análisis comparativo con lo propuesto por PMI en la guía PMBOK en cada una de las fases que componen el grupo de procesos de Gestionar las Adquisiciones.

Dentro del análisis se identificó la existencia de 30 elementos que concuerdan la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- y la guía PMBOK de PMI en cuanto a forma y similitud de contenido.

Se realiza una evaluación de casos de éxito en gestión de las adquisiciones en el mundo, revisando la contratación en Europa, América Latina y el Caribe, destacando como referente el caso de éxito de Chile denominado “ChileCompra”.

Finalmente se identificaron 16 hallazgos, lo cuales se clasificaron en las 3 etapas de contratación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- y se establecieron las recomendaciones a cada uno de estos hallazgos.

## **1. PROPÓSITO DEL TRABAJO DE GRADO**

El propósito de este proyecto es contribuir a la optimización del proceso de contratación estatal que difunde la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, en adelante Colombia Compra Eficiente, a través del análisis de sus lineamientos, directrices y/o recomendaciones para los procesos de selección bajo la modalidad de Licitación Pública, Concurso de Méritos y Selección Abreviada de Menor Cuantía en el sector de infraestructura vial.

Lo anterior en el marco del objetivo misional o estratégico de la Agencia referente a “Fortalecer las capacidades y gestionar el conocimiento de los participantes de la compra y contratación pública”.

Adicionalmente, se pretende identificar, las posibles fallas u oportunidades de mejora al proceso de contratación pública difundido por Colombia Compra Eficiente, que puedan convertirse en fracaso de los proyectos de infraestructura en cuanto a alcance, tiempo y costo, según los lineamientos sugeridos por PMI en la guía PMBOK, así como una oportunidad de crecimiento del sector a través del impulso de la pequeña y la mediana empresa en procesos de contratación pública de infraestructura vial.

Por último, documentar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis realizado al sistema de compra pública de Colombia, Colombia Compra Eficiente, basado en los lineamientos descritos por el PMI, permitiendo el uso del presente documento como oportunidad de mejora de proceso de gestión de las adquisiciones.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Realizar el diagnóstico y recomendaciones al proceso de compras públicas en el sector de la infraestructura vial de Colombia Compra Eficiente, tomando como referencia el capítulo de Gestionar las Adquisiciones de la guía PMBOK 6ta edición del PMI.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- i. Analizar las guías, manuales y documentos de Colombia Compra Eficiente, en cuanto a su forma y contenido.
- ii. Identificar las guías, manuales y documentos de Colombia Compra Eficiente que tienen relación con los lineamientos de PMI.
- iii. Identificar brechas entre el proceso de compras públicas de Colombia Compra Eficiente en el sector de infraestructura vial y el proceso de gestión de Adquisiciones del PMI.
- iv. Generar recomendaciones al proceso de compras públicas de Colombia Compra Eficiente en el sector de infraestructura vial.

### **3. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO**

#### **PROBLEMA POR RESOLVER**

Debilidades del proceso de contratación pública del país en sector de infraestructura vial, específicamente en las modalidades de selección de licitación pública y concurso de méritos.

#### **EXIGENCIA POR CUMPLIR**

Apoyo desde la academia a las funciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, particularmente la función No. 4 “Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.”, consignada en el Decreto 4170 del 03 de noviembre de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura.

#### **NECESIDAD POR SATISFACER**

Encontrar posibles opciones de mejora que permitan perfeccionar el proceso de compra estatal, contribuyendo de esta manera con un proceso de contratación eficaz, que además de optimizar los recursos del Gobierno Nacional, soporte la ejecución exitosa de los diferentes proyectos del sector de infraestructura vial.

#### **OPORTUNIDAD POR APROVECHAR**

Teniendo en cuenta que Colombia Compra Eficiente es una entidad creada recientemente (2011), y que se encuentra en un proceso de mejora constante en la gestión de conocimiento, se ha identificado como oportunidad la posibilidad desde la academia de aportar al desarrollo y optimización de las adquisiciones enmarcadas bajo la compra estatal.

## 4. ANTECEDENTES

### 4.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA ENTRE 1986 Y 1994

La contratación pública, básicamente consiste en la celebración de acuerdos para adquisición de bienes, servicios y obras, entre el estado y un contratista, estos para el caso particular de nuestro país, son supervisados por un interventor designado por el Estado, con el fin de velar por el óptimo cumplimiento de los compromisos contractuales.

Para las entidades públicas, la Ley ha determinado a lo largo del tiempo unos procedimientos específicos de contratación, buscando de esta forma, garantizar el uso adecuado de los recursos y bienes del Estado generando contratos que busquen promover transparencia, igualdad, responsabilidad y selección objetiva entre otras. En el campo de la contratación, la construcción de obras civiles es uno de los grandes jugadores del mercado, principalmente la contratación de la infraestructura vial, su importancia radica en el hecho de ser un factor determinante en el desarrollo de las regiones. Lo anterior, unido a que los grandes proyectos de construcción de vías y su mantenimiento, representan un elevado nivel de inversión por parte del Estado, por su magnitud y dificultad para controlar su nivel de vulnerabilidad a la corrupción y manejo erróneo de los proyectos, se otorga al sector de infraestructura un nivel de importancia adicional a la que ya tienen los bienes del estado que hacen parte de la contratación pública.

En la década de los 80, el gobierno del presidente Virgilio Barco, aportó un alto nivel de crecimiento al país, y con el objetivo de financiar las obras civiles, introdujo el sistema de peajes, creó la policía de carreteras para vigilar y controlar el tráfico y para atender la construcción, mejoramiento y conservación de las vías, lo cual dio origen al Fondo de Caminos Vecinales. En este gobierno, se realizaron obras viales mediante el mantenimiento y conservación de las carreteras nacionales a lo largo de aproximadamente 1.134 km de vías.

Bajo esta administración, se construyeron vías entre Mocoa y Pitalito, de aproximadamente 128 km, y entre Caño Alegre (Boyacá) y San Alberto (Cesar) de 290 km, más conocida como la troncal del Magdalena Medio. Además, se rehabilitó gran parte de la vía entre Bogotá y Buenaventura que cuenta con 552 km. Debido a los altos costos de mantenimiento y modernización de vías, el gobierno tuvo que aumentar las estaciones de peaje e incrementar sus tarifas.

Durante el año de 1991, en el gobierno del presidente César Gaviria, se promovió la elaboración de una nueva constitución, la cual, en materia de transporte estaría orientada a permitir el acceso de capital privado en temas de infraestructura vial. Se incluyeron 12 artículos correspondientes al llamado plan nacional de desarrollo, el cual se componía de una parte general con los propósitos y objetivos y un plan de inversiones de las entidades públicas, lo anterior teniendo en cuenta que la liquidación de las empresas industriales y comerciales de Ferrocarriles Nacionales y de Puertos de Colombia, así como el retorno a la vida civil de un grupo armado de gran importancia como lo era el M-19, hechos sucedidos en el gobierno anterior, crearon la necesidad de programar grandes inversiones en carreteras, debido al incremento permanente de la carga que circulaba por ellas.



Asimismo, se determinó que, al Departamento Nacional de Planeación, se le diera la competencia de redactar el Plan Nacional de Desarrollo años tras año, definiendo los detalles del gasto público, tanto en el plan como en el presupuesto nacional.

Posteriormente en 1992, se expidió el Decreto 2171, por medio del cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte en el Ministerio de Transporte, vinculando a él, organismos como: la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) y la Empresa Puertos de Colombia (en liquidación a dicha fecha), además de otros organismos adscritos como: el Instituto Nacional de Vías, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Superintendencia Especial de Puertos, el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles y el Fondo Pasivo Social de Puertos.

En busca de una racionalidad económica en el desarrollo vial por parte del Estado, se hizo necesario crear un nuevo modelo para la infraestructura de transporte requerida por el país, es por esto que se inicia la elaboración del “Plan Maestro de Transporte” a través del Fondo Vial Nacional, quien firmó contratos con el consorcio Hidrotec – Renardet - Harris, y dio así inicio a dicho estudio en enero de 1992 y posterior conclusión en julio de 1994, siendo ya una actividad del nuevo Ministerio de Transporte.

Los objetivos básicos del Plan Maestro de Transporte, fueron la realización del estudio orientado a una ordenada planeación a largo plazo, compuesto por planes, políticas y programas que dieran cumplimiento con un sistema de evaluación financiera, lo cual sirvió de guía para la toma de decisiones en el sector público y el desarrollo del Sistema Integrado de Planeación del Transporte, y a su vez, incluyó información, modelos de demanda, bases de datos y planificadores de transporte altamente capacitados.

Este modelo, además, incluyó la opción de acudir a capital privado, permitiendo que el dinero invertido en las distintas obras fuese remunerado y pagado por los usuarios, lo cual representó un ejercicio rentable para el inversionista, quien podría ser nacional o extranjero, debido a las grandes cantidades de dinero requeridas. Por todo lo anterior, se dio paso a la figura de alianzas Público – Privadas (APP).

Mediante el Art. 129 de la nueva constitución, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS - (antes Fondo Vial Nacional) se encargó de recibir todos los archivos y documentos resultantes de la eliminación del Fondo Nacional de Caminos vecinales.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Concesiones Viales, fue desarrollado por el Instituto Nacional de Vías y el Ministerio de Transporte, y respaldado legalmente por el Estatuto de Contratación Administrativa (Ley 80 de 1993) y la Ley del Transporte (105 de 1993), y consistió en la entrega temporal de una carretera para su mantenimiento, rehabilitación, operación y administración.

Además, la concesión debía cumplir con responsabilidades como:

- Realizar la financiación completa del proyecto según los pliegos incluyendo el diseño, impacto ambiental e interventoría técnica, así como adquisición de predios y administración financiera.

- Suministro, instalación y pruebas de funcionamiento de los equipos necesarios para la ejecución del proyecto, según las características del mismo, descritas en los pliegos de condiciones.
- Manejo del sistema vial, incluyendo los servicios a los usuarios, así como el recaudo y el manejo de recursos generados por peajes.
- Mantenimiento de las vías y obras del proyecto, además de su reparación para garantizar el cumplimiento del alcance del proyecto en el tiempo estipulado para la concesión.
- Retorno al estado de los bienes entregados al inicio del proyecto, junto con todos los equipos correspondientes al tiempo de término de la concesión.
- Realización de actividades requeridas para la operación, construcción y entrega de las vías en óptimas condiciones, según las obligaciones acordadas en los pliegos del contrato de concesión.

#### **4.2. CONCESIONES DE PRIMERA GENERACIÓN 1994 - 1995**

En el año de 1994, se celebró el primer contrato de concesión vial, el cual contenía el mantenimiento y operación de la vía Bogotá – Villavicencio, dando de esta manera inicio a las “concesiones viales de primera generación”, también llamadas “de ingreso seguro”, las cuales estaban a cargo del Invias.

La primera generación de concesiones presentó una gran debilidad en cuanto a planeación y estructuración de los proyectos, generando la necesidad de fijar una garantía de ingreso mínimo para hacer atractivo el tema a los inversionistas, lo cual no pudo ser cumplido y, posteriormente, de las once (11) carreteras que comprendían, nueve (9) presentaron ingresos inferiores a los planeados por conceptos de tráfico, razón por la cual el Estado tuvo reclamaciones en 2004 por valor de \$110.066 millones de pesos y 120.192 millones en el año 2005.

Adicionalmente, la demora en la aprobación y posterior pago de las garantías causadas por reclamaciones de tráfico mínimo, así como los cambios en los diseños previamente establecidos y mayores cantidades de obra, ocasionaron aún más inconvenientes y sobrecostos, los cuales en su mayoría asumidos por el Estado.

En la primera generación de concesiones, el gobierno, asumió riesgos que no se encontraban definidos claramente, y por los cuales no tenía la capacidad de responder ni de controlar de manera efectiva, lo cual desencadenó bastantes problemas en el desarrollo de los proyectos entre el estado y el sector privado, incumpliendo con los objetivos y cronogramas previstos, y ocasionando un déficit en el sector público.

A pesar de las fallas cometidas, la primera generación de concesiones representa un gran avance del país en términos de infraestructura vial, con carreteras modernas y más seguras, lo cual beneficiaba los usuarios en un menor gasto de llantas y combustible.

### **4.3. CONCESIONES DE SEGUNDA GENERACIÓN 1995 - 1999**

Esta segunda generación de concesiones viales, inició con los lineamientos del documento del Consejo de Política Económica y Social – CONPES- 2775, durante el gobierno del presidente Ernesto Samper, presentó cambios determinantes con respecto a la primera generación, los cuales tienen que ver con la eliminación del concepto de garantía de ingreso mínimo, trasladando de forma completa el riesgo a los concesionarios, aumentó la exigencia en la ingeniería de detalle y la distribución de los riesgos de una mejor manera, contando con la participación de bancas de inversión.

Se determinó, además, que antes de iniciar la construcción, los contratistas debían tener completa la documentación correspondiente a licencias ambientales y fichas prediales. Asimismo, se modificaron los factores de adjudicación por unos más exigentes, pero con una mejor inclusión de concesiones. En lo que tiene que ver con los largos tiempos de respuesta en las garantías de parte del gobierno nacional, el Invías, recibió un crédito del Banco Mundial, que le permitiría responder de manera ágil sin necesidad de tener que disponer de inmediato de recursos del Estado.

De esta segunda generación, hicieron parte los proyectos de El Vino - Tobia Grande – Puerto Salgar – San Alberto, el cual se firmó en 1997 y finalizó hasta 2013 (con caducidad posterior a un largo litigio), y la malla vial del Cauca y Valle del Cauca, que se firmó en 1999.

A pesar de que se mejoró con respecto a la primera en la coordinación institucional, se evidenció una gran resistencia de parte del sector financiero para apoyar a las concesiones nuevas.

Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, se dio continuidad a las prioridades de inversión, de los presidentes anteriores, a pesar del aumento en el conflicto armado, adicionalmente, se concesionaron cuatro proyectos cerca de la troncal central y logró que la Nación asumiera nuevamente algunas vías que fueron objeto de la descentralización. Todo este proceso fue denominado “vías para la paz”.

### **4.4. CONCESIONES DE TERCERA GENERACIÓN 2001 - 2012**

Esta nueva generación de concesiones tiene inicio en diciembre de 2001, en la última etapa del gobierno del presidente Andrés Pastrana e inicio del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (primer mandato). A través del plan 2500, basado en el documento del Consejo de Política Económica y Social – CONPES - 3045 de 1998, y que estuvo vigente durante las dos administraciones del gobierno Uribe, se consolidó la construcción y reparación de vías secundarias y terciarias, en todo el territorio nacional.

En el año 2004, el Ministerio de Transporte fue reestructurado, con lo cual, la administración de los proyectos de concesión vial, se convirtió en una responsabilidad del Instituto Nacional de Concesiones – INCO-, nueva entidad adscrita al Ministerio de Transporte, a la cual se le otorgó el manejo de los 10 proyectos de la tercera generación de concesiones, que sumaban alrededor de 3550 km, dentro de los que se encuentra el proyecto Ruta del Sol, el cual fue uno de los corredores viales más importantes del país, ya que permitió la comunicación terrestre entre la capital (Bogotá) y otras ciudades del interior

del país y las ciudades portuarias de la Costa Atlántica (Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Valledupar y Riohacha).

Este proyecto tuvo variaciones en su estructura, incluyendo análisis de variables de riesgo y criterios de adjudicación.

Adicionalmente, se adoptó el término de “corredor vial”, para identificar a aquellas vías que comunicaban centros de producción y/o comercialización, fortaleciendo la malla vial a nivel nacional.

Es importante mencionar que, en la tercera generación de concesiones, ya los proyectos contaban con licencias ambientales en proceso (riesgos ambientales asumidos por el concesionario), así como estudios técnicos de tráfico, fichas prediales y variaciones que fortalecían el ejercicio contractual con respecto a lo que se tenía en las concesiones anteriores, especialmente en herramientas de análisis y gestión.

Durante la ejecución de los proyectos de esta generación de concesiones, se presentaron inconvenientes de cumplimiento, ya que el desarrollo de las obras estaba ligado directamente a la venta de los predios de parte de sus propietarios, lo cual generó variaciones en el trazado de las vías y, por ende, incrementos en los tiempos de ejecución.

Las modificaciones contractuales, también representaron una debilidad de esta fase, así como la insuficiente capacidad financiera y la discontinuidad de algunos corredores viales.

#### **4.5. CONCESIONES DE CUARTA GENERACIÓN 2012 en adelante**

A causa de la necesidad de instaurar una nueva estructura contractual que solucionara los inconvenientes presentados en las concesiones anteriores, para así garantizar la evolución de la infraestructura vial del país, se dio origen a las concesiones de cuarta generación.

Esta nueva generación de concesiones contó con un régimen especial contenido en la Ley 1508 de 2012, el cual brinda el marco normativo para el óptimo funcionamiento de las alianzas público-privadas – APP-, como principal instrumento de ingreso de capital privado bajo ciertas condiciones para el desarrollo de grandes proyectos de interés público.

De acuerdo con lo ordenado por la Ley 819 de 2003 y el Decreto 4730 de 2005, se adoptan los lineamientos de política para promover el desarrollo de proyectos de infraestructura vial que contribuyan al crecimiento competitivo del país, así como fomentar la participación del sector privado en el desarrollo y establecer mecanismos de cooperación entre las instituciones de transporte del país, a través de una gestión contractual orientada a los resultados.

En las concesiones de cuarta generación, los contratistas, deben elaborar primero los estudios y diseños de los proyectos antes de iniciar la construcción (pre factibilidad y factibilidad), y como una de sus principales características, se encuentra el pago por disponibilidad, lo cual otorga al concesionario el pago o retribución a la cual tiene derecho, a través de recaudo o explotación económica del proyecto, únicamente cuando la obra esté disponible para su uso, sin embargo, cabe resaltar que

dicho parámetro, tiene directa incidencia en la financiación del proyecto por parte del contratista. (Diario la Republica, 2017)

#### **4.6. EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA**

La infraestructura de transporte en Colombia ha estado presente como uno de los principales obstáculos a la hora de la llegada de capital extranjero inversionista durante las últimas décadas, de hecho, el rezago en materia vial se ha materializado en el Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial, que en los años 2006 y 2016 respectivamente, ubicó al país de la posición 10 a la 13 de 18 países de América Latina. Tal descenso es explicado primordialmente por el bajo puntaje obtenido en materia de calidad de la infraestructura vial y férrea. (Revista Dinero.com, 2017)

No obstante, frente al rezago en otros sectores, la entidad resalto el hecho de que existe una evolución del sector de infraestructura vial, principalmente durante los años 2016, 2015 y 2014, lo cual se demuestra en el escalafón del Foro; a finales del año 2014 el ítem de carreteras ocupó el puesto 126, mientras que en 2017 (a la fecha en la que se presentó el índice) el mismo ítem ascendió al puesto 110.

##### **4.6.1. EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN LOS PLANES DEL GOBIERNO**

Es innegable que el país afronta un “boom” en materia de infraestructura vial. Los gobiernos de los últimos 15 años han avanzado de manera importante en materia de planeación, estructuración e incluso ejecución. El Programa de Infraestructura Vial para el Desarrollo Regional, Plan 2500, fue estructurado por el INVÍAS en el año 2004 para financiar obras de pavimentación y mejoramiento de vías en su mayoría secundarias y terciarias, con el fin de integrar las regiones y generar cohesión territorial. Las obras objeto de este programa se iniciaron en la vigencia de 2005, teniendo prevista como meta inicial la pavimentación de 3.160 km, con una inversión de \$1.8 billones de pesos constantes de 2004 (\$2.99 billones de pesos a Dic/16).

En el CONPES 3311 de 2004, se priorizaron 227 proyectos agrupados en 5 zonas y distribuidos en 31 departamentos, incluido el Archipiélago de San Andrés y Providencia y 440 municipios. Sin embargo, de la totalidad de kilómetros priorizados, solo estaban financiados 2.352 km, por lo que al final del gobierno del presidente Uribe, se alcanzaron a pavimentar 2.472 kilómetros, es decir, un porcentaje de avance del 79% del total del Programa.

Ahora bien, el gobierno del presidente Santos ha presentado un ambicioso plan de infraestructura, las concesiones de cuarta generación, las iniciativas privadas en el marco de las alianzas público-privadas (APP), la adecuación de aeropuertos, el desarrollo y ampliación de nuevos puertos y la obra pública, se han presentado como sus principales armas a la hora de atacar dicho rezago.

La falta de competitividad de un país con rezago en infraestructura tiene como consecuencia directa que los costos de producción se incrementen; gastos elevados en transporte y logística, sirven como argumento principal para que la pre factibilidad de un proyecto arroje un resultado negativo.

Como respuesta a esto, el Gobierno Nacional dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, planteo el Plan Maestro de Transporte Intermodal PMTI, el cual fue presentado como una apuesta del gobierno para los próximos 20 años, buscando organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de la construcción de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, regiones, fronteras y puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.

La principal apuesta del PMTI, se encuentra en el fortalecimiento de tres frentes: i) impulsar el comercio exterior, mediante la reducción de costos y tiempos de transporte, ii) impulsar el comercio regional, mejorando la calidad de las redes regionales con propósitos de accesibilidad y conectividad entre los centros de distribución y las principales capitales del país, iii) integrar el territorio, aumentando la presencia del Estado, para reducir espacio de actividades ilegales, y acercar a ciudadanos y regiones a mercados y centros de servicios.

Así mismo, las metas del plan se enmarcaron en la consolidación de una lista de proyectos prioritarios para iniciar su estructuración con tiempo suficiente y el desarrollo de una red de transporte competitiva adaptada a las necesidades del país para los años proyectados. A la fecha de elaboración del presente trabajo de grado, el PMTI se encuentra iniciando la ejecución del segundo módulo.

Como resultado del módulo uno, el Gobierno destacó la existencia de una hoja de ruta, no obstante, su ejecución y puesta en marcha evidencio que son necesarios ajustes y reestructuraciones para garantizar su desarrollo, aun así, el balance fue favorable, se priorizaron 65 proyectos de orden vial, aéreo, férreo, marítimo y fluvial que se deben ejecutar hasta el año 2025. Otro aspecto resaltado por el gobierno fue la activación de una política pública en materia de accesos urbanos enfocada en 38 ciudades, reconociendo la necesidad de modernizar el marco legal del sector de manera que se impulse el intermodalismo, generando una política pública que anime progreso de servicios logísticos integrales.

En pro del desarrollo de dicho plan, uno de los primeros pasos son los cierres financieros de las concesiones de cuarta generación (4G) y de las primeras iniciativas privadas en alianzas público-privadas. A octubre de 2017, 21 proyectos se encuentran actualmente al día en sus cronogramas indistintamente de la fase en que se encuentren - pre-construcción-construcción- (66% del total de 32 proyectos adjudicados)

Por otro lado, como parte del programa “Caminos para la prosperidad”, desarrollado por el Gobierno nacional entre 2010 y 2016, se han mantenido 36,046 km de vías terciarias, de los cuales, 1635 km han sido de placa huella y 99 km de pavimento flexible. Las obras ejecutadas corresponden a 2.628 contratos de obra suscritos con 1036 municipios en 31 departamentos, correspondientes a una inversión superior a los COP\$2.93 billones. Para inicios de 2018, se ha planteado la ejecución del plan 51x50 correspondiente al Proyecto de Vías Terciarias para la Paz y el Postconflicto, el cual contempla la intervención en 51 municipios, adecuando alrededor de 51 km de vías terciarias con un presupuesto inicial de COP\$50.000 millones de pesos.

Dicho lo anterior, la contratación de los proyectos de infraestructura vial en Colombia es de suma importancia en el desarrollo del plan que el Gobierno debe trazar, se debe entender como un proceso

de aprendizaje para todas las partes de la cadena de contratación, tanto errores como en oportunidades de mejora, de manera que se impulsen obras locales y regionales, a nivel territorial y departamental, con una estructura adecuada.

#### **4.6.2. IMPORTANCIA DEL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL PIB**

Entre el año 2016 y agosto de 2017, el desarrollo de los diferentes planes y programas que giran en torno al sector de infraestructura vial alcanzaron el punto máximo de aporte al Producto Interno Bruto – PIB - del país. Para los años 2015, 2016 y 2017 las cifras de aporte fueron del 1,1%; 1,6% y 1,5% respectivamente. (Felipe & Subdirector De Transporte, 2017)

Como se ha mencionado previamente las ciudades colombianas se desarrollaron durante los años anteriores en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas. El alto nivel de movilidad urbana en las principales ciudades reduce significativamente la calidad de vida y la competitividad de las mismas, es por esta razón que, el aporte al crecimiento económico y social que brinda la infraestructura vial, no solo se mide en el impacto de planificación y ejecución de las obras, sino también en los beneficios que resultaran de la operación propia de los proyectos de infraestructura vial.

En línea con lo anterior, aunque el perfil de inversiones que presenta el sector hasta el 2020 sigue siendo importante, durante el periodo de construcción, el programa de concesiones de cuarta generación (4G), tendrá un efecto multiplicador que aumentará según cuentas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1,5% del PIB del país. (Dinero.com, 2017)

El bajo crecimiento de la economía colombiana durante los últimos años se ha visto influenciado principalmente por la caída en los sectores del petróleo, la minería y el transporte, sin embargo, los servicios financieros y la construcción, son sectores que presentan un mayor crecimiento. Para 2016, el crecimiento en la construcción se explicó por la variación positiva de construcción de edificaciones y de obras civiles. Es fundamental que se realice una adecuada estructuración y planeación para la ejecución de obras, de manera que el sector de infraestructura continúe jalonando a la economía colombiana.

#### **4.6.3. PROBLEMÁTICA EN LA CONTRATACIÓN EN COLOMBIA**

La contratación pública presenta de manera general una baja planeación en los estudios de pre factibilidad por parte de las entidades contratantes. Según el ministro de transporte German Cardona para una verdadera transformación, el país requiere crear una cultura de estructuración de proyectos a través de diseños y estudios serios. Esto indica que han existido procesos de selección que se han adelantado sin contar con la solidez requerida en términos de evaluación de riesgos, análisis presupuestal, estudios de mercado, entre otros. En general prima la ausencia de estudios de conveniencia para el desarrollo de una obra, lo cual, sumado a las deficiencias en el régimen legal respectivo, marca una tendencia general que ha permanecido con el paso del tiempo. (Ministerio de Transporte, 2017)

La contratación pública debe diagnosticar y prevenir de manera clara, cada una de las falencias que se han evidenciado durante los últimos años. Es necesario reconocer el papel primordial que juega el proceso de selección y adquisición como fase previa en la ejecución de un proyecto.

#### **4.6.4. ACCIONES DEL GOBIERNO CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR**

Los acontecimientos de corrupción que han sido expuestos ante la opinión pública durante la última década, particularmente en el tema de infraestructura han servido para demostrar que el efecto de la corrupción en Colombia, genera un sinnúmero de afectados en cada uno de los escándalos que se han presentado, no obstante, los empleados, contratistas, proveedores, socios y demás actores, sin las principales víctimas, una vez se perturba la ejecución de las principales obras de infraestructura que contribuyen al desarrollo del país.

Ahora bien, desde el año 2013 el Gobierno Nacional estableció la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) de acuerdo con el componente de “*Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción*” del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para Todos Paz – Equidad y Educación*”. El objetivo de dicha política radica en la prevención de actos de corrupción buscando a la par perfeccionar los índices de sanción, mediante el desarrollo de las siguientes líneas de acción:

1. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.
2. Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción.
3. Aumentar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción.
4. Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
5. Reducir la impunidad en actos de corrupción.

Dicha Política tuvo continuidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” bajo la estrategia de Buen Gobierno. Aquí Colombia Compra Eficiente jugó un papel crucial ya que al tener dentro de sus funciones la agregación de demanda de las Entidades Estatales, ha buscado ejecutar aquellas actividades que buscan prevenir, detectar y mitigar riesgos de corrupción.

Colombia Compra Eficiente en su Plan Estratégico 2017-2020 ha identificado como a pesar de que la compra pública tiene procedimientos regulados, existe un margen grande de discrecionalidad, el cual ha generado comportamientos oportunistas y criminales, tal como lo indicó la propia entidad en diferentes foros y eventos mediáticos, por ello, la entidad desde su entrada en operación ha elaborado y publicado su plan anual anticorrupción y de atención al ciudadano, participando igualmente en la Alianza para la Contratación Abierta (*Open Contracting Partnership*), una iniciativa lanzada en 2012, formada para fomentar la colaboración, la innovación y la acción colectiva, en la que el mismo grupo del Banco Mundial se desempeñó como anfitrión de la alianza hasta fines de 2014.



Tal alianza busca transformar datos y documentos de Procesos de Contratación en información accesible que permite crear mejores oportunidades a los gobiernos, mejorar la competencia, luchar contra la corrupción, hacer seguimiento a las decisiones y mejorar en la entrega de bienes, obras y servicios para los ciudadanos, en más de 150 países del mundo.

Entre los compromisos de Colombia Compra Eficiente con la Alianza para la Contratación Abierta está la disposición de las bases de datos que conforman el SECOP en el estándar de datos abiertos creado por esta organización.

Aunado a lo anterior, los diferentes actores tanto directos como indirectos que influyen en la gestión de adquisiciones, han evidenciado la influencia de la corrupción en la contratación estatal en los últimos años. Citando un reconocido medio<sup>1</sup> “...Desde hace más de dos años Juan Martín Caicedo Ferrer, presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, encontró en un estudio que en 2015 el 65 por ciento de la contratación de los municipios y el 35 por ciento de la de los departamentos se hizo mediante pliegos amañados o hechos ‘a la medida’ para beneficiar a un único proponente...”.

---

<sup>1</sup> LA CORRUPCIÓN HIZO METÁSTASIS, (2017), Revista Semana, <http://www.semana.com/nacion/articulo/sectores-mas-afectados-por-la-corrupcion-en-colombia/513544>

## 5. MARCO LEGAL

Antes de la Constitución de 1886, Colombia contaba con libertad contractual en materia pública, con características similares a la autonomía de contratación privada, como lo eran las concesiones para construcción de vías y peajes, así como la compra de productos, servicios y suministros para la administración pública.

Con el Código Fiscal Nacional en 1873, se introdujo, la cláusula de caducidad, sin embargo, ésta no generó consecuencias importantes, especialmente por el bajo número de contratos estatales, celebrados por el gobierno nacional.

Fue en 1887, con la Ley 57, que se adoptó el Código Civil por los estados federados, el cual incorpora en los contratos estatales, la cláusula penal pecuniaria y las multas contractuales, sin embargo, en 1892, se expide la Ley 104, en la cual se establece un control en los contratos de construcción y operación de las vías férreas del país. Así mismo, se consagran temas como la obligatoriedad de venta al finalizar la concesión, la realización de prórrogas automáticas de carácter obligatorio y reversión sin indemnización. Igualmente surge la cláusula de constitución de garantía obligatoria en los contratos de concesión de las vías, y la prestación de fianzas a los concesionarios para los periodos de perfeccionamiento y ejecución de los contratos.

En 1909, con la Ley 53, se establecieron dos tipos de cláusulas de caducidad, las contractuales, las cuales partían de lo pactado previamente en el contrato y, las genéricas, las cuales se desprendían directamente del incumplimiento del contratista, sin especificar de qué tipo fuera éste.

Con la Ley 110 de 1912, se modificó el código fiscal, uniendo las condiciones contractuales mencionadas en la ley, con la cláusula de caducidad, de la cual también podrían ser causales, la muerte o quiebra declarada del contratista.

Adicionalmente, el Código fortaleció el alto poder de sometimiento del contrato a la Ley nacional (Art. 42), además de dar poder a la democracia e igualdad de oportunidades dentro del contrato y del proceso de selección mismo, fortaleciendo la licitación pública en contratos de arrendamiento, ventas y suministros. (Colombia Compra Eficiente, 2017f)

El primer Código de Justicia Contenciosa Administrativa, surge en 1913, mediante la Ley 130, y en 1914, el cual entra en vigor con la Ley 60 del 5 de noviembre. Posteriormente en 1915, son asignados al Estado, poderes de intervención frente a los contratos de obra y concesión, como lo son: la declaratoria de utilidad pública, orden de expropiación de bienes requeridos y posesión de contratos de obras férreas, lo cual identifica al derecho administrativo contractual.

A través de las leyes 63 de 1921 y 106 de 1931, se extienden facultades excepcionales de la caducidad, la cláusula penal monetaria y exigencia de la licitación pública en los contratos que a suministros y prestación de servicios se refiere.

Fue en 1941, a través de la Ley 167, que se otorga a la Corte Suprema de Justicia la competencia de resolver las discusiones relacionadas con los contratos administrativos. Adicionalmente, se establece como sistema exorbitante de la administración pública, la exigencia de incluir la cláusula de caducidad en los contratos de construcción de obras civiles y en la prestación de servicios o explotación de un bien del Estado, la cual debe estipularse de manera explícita en los respectivos contratos a celebrar. La no inclusión explícita de dicha cláusula, así como la cláusula penal monetaria, generaría la cancelación del contrato por el incumplimiento de estas disposiciones legales, entre otras.

En 1955, mediante el Decreto 351, se expidió el primer “Estatuto Nacional de Compras”, el cual instauró como exigencia legal, las cotizaciones y a su vez creaba un comité únicamente dedicado a las compras, lo cual asignaba competencias para las adquisiciones de conformidad con la cuantía.

En éste mismo año, a través del Decreto 1050, se declaró el primer Estatuto de Empréstito de procedimientos de crédito. Todo lo citado anteriormente, crea un marco legal para la contratación de obras públicas, suministros o compras, sin embargo, el conocimiento de sus discusiones permanecía como un pendiente de la Jurisdicción Ordinaria a causa de la falta de legislación que lo regulara. El contrato mantenía las particularidades del privado, aunque ya se utilizara la expresión de contrato administrativo.

En 1960, con el Decreto Legislativo 550, se instauró el Estatuto de los contratos interadministrativos, indicando que los mismos estarían sujetos por el libro cuarto del Código Civil Colombiano, pero que sus discusiones, debían darse a conocer a la justicia contencioso-administrativa, debido al interés público que se encuentra en el medio.

Posteriormente llega a Colombia el Contrato administrativo a causa de la dualidad de los contratos de la administración proveniente de las normas legales, los contratos administrativos serían dirigidos a la justicia contencioso-administrativa, dedicada a regular la actividad de administración pública, aplicándoles las normas de derecho privado (Código civil y Código de comercio).

Igualmente, empieza la labor de Jurisprudencia, la cual aspira a establecer los criterios de distinción del contrato administrativo, apoyado en el avance marcado por la jurisprudencia francesa, tales como:

Criterio Subjetivo: En el cual el contrato es administrativo, mientras que uno de los contratantes sea parte o entidad estatal, sin embargo, esto no significa que el contrato sea de naturaleza administrativa solo por esto, ya que faltarían algunos criterios adicionales.

- Criterio de Servicio público: el contrato es administrativo si su objetivo favorece la prestación de un servicio o una actividad de carácter público.
- Criterio Legal de derecho público: el contrato es administrativo si es calificado por el sistema legislativo como tal.
- Criterio de cláusulas exorbitantes: el contrato es administrativo si en su contenido se encuentran cláusulas exorbitantes, las cuales dan ventajas a la administración para producir reformas y declarar incumplimiento del contrato, finalizarlo y sancionar unilateralmente.

- Criterio de los procedimientos de elección del contratista: se refiere al procedimiento que se debe efectuar para escoger al contratista, lo cual es otra de las características que diferencian al sistema público de los contratos celebrados entre particulares.

La Ley 28 de 1974, otorgó facultades al gobierno nacional para la normalización de todo el contenido contractual, para lo cual, se expide el Decreto-Ley 150, nombrado: “primer estatuto de codificación del derecho contractual”.

Dicho mecanismo, reglamentó tanto los elementos del contrato, su categorización, tipos de cláusulas y formas de contratación estatal, como la capacidad de los contratantes en la instauración de un programa, de un sistema de incompatibilidades e inhabilidades. Adicionalmente, se obliga a la revisión periódica de los contratos de obra. (Colombia Compra Eficiente, 2017f)

### **5.1. LEY 19 DE 1982**

En 1982, se declara la Ley 19, denominada como el “segundo estatuto contractual”, la cual es pauta de principios y criterios fundamentales para la contratación pública y, a continuación, se establecieron como mecanismos de selección de contratistas los siguientes ítems:

- Licitación Pública
- Licitación Privada
- Concurso de Méritos
- Contratación Directa

Añadido a lo anterior, se estableció de manera obligatoria, el uso de cláusulas como: exorbitantes del derecho normal para todos los contratos, vencimiento administrativo, cláusula de los principios de interpretación, reforma y terminación unilateral de contratos, cláusula monetaria y multas.

La Ley 19 además, clasifica los contratos en:

Administrativos: Concesiones de servicios públicos, obras, prestación de servicios, suministros, contratos interadministrativos internos con estos mismos objetos, explotación de bienes de estado, empréstito, gestión de correos y asociación para el servicio de correo aéreo, contratos celebrados por entidades públicas financieras internacionales, entidades extranjeras de crédito del gobierno y entidades internacionales con entes colombianos, cuando estos no sean considerados como tratados internacionales.

Administrativos privados con cláusula de caducidad: A los contratos que conservan la cláusula de caducidad, aun cuando ésta no esté explícitamente descrita, la cual es obligatoria, excepto en compraventa de bienes muebles, empréstito e interadministrativos. Dentro de esta categoría, se encuentran los contratos de arriendo, fiducia, leasing, compraventa de bienes inmuebles, transporte y otros contratos civiles y comerciales que no hayan sido citados en el Art. 16 de la Ley 19 de 1982.

Privados administrativos, categoría en la cual únicamente se encuentran los contratos de compraventa de bienes muebles y de empréstito, en donde la autoridad ordinaria se encarga de sus discusiones.

Al mismo tiempo, se estipuló que el régimen contractual de los departamentos y los municipios debía ajustarse a las reglas del contrato administrativo, en cuanto a tipos, clasificación, efectos, responsabilidad, terminación y principios generales, por esta razón, los entes territoriales, podían expedir con libertad, en sus Códigos fiscales, sus disposiciones para la clasificación y entrega del contrato.

Se implantó para las entidades nacionales descentralizadas un proceso de contratación, el cual estaba relacionado con el concepto de libertad administrativa, lo que les brindaba autonomía para expedir sus propios estatutos internos y de la misma manera, se creó un procedimiento para los procesos de contratación de las superintendencias. (Colombia Compra Eficiente, 2017f)

## **5.2. LEY 80 DE 1993**

Denominada como el “tercer estatuto de contratación estatal”, en esta ley, se consagra la expresión genérica de “contratos estatales” para referirse a los contratos celebrados entre el Estado y un particular. Asimismo, se da la importancia del concepto de servicio público, y se crean los principios del equilibrio económico – financiero, del contrato y del ejercicio derivado del mismo.

La Ley 80 además, difunde el procedimiento de selección del contratista por medio de licitación o concurso público, fortalece el sistema de inhabilidades e incompatibilidades, y establece la responsabilidad de los contratistas, asesores, interventores y demás participantes de la contratación, asimilándolos con servidores públicos, especialmente cuando éstos cumplen en su contrato funciones de tipo administrativo.

Se delega a las cámaras de comercio del país, la función de regular el registro único de proponentes. Las figuras de “unión temporal” y “promesa de asociación futura” son instauradas, junto con algunos parámetros especiales debidos de la explotación de recursos no renovables, telecomunicaciones, actividades industriales y comerciales del estado.

Junto con la Ley 80, se divulga la Ley 99 de 1993, la cual genera las disposiciones para la creación del Ministerio de Ambiente, reordenando el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y creando el Sistema Nacional Ambiental -SINA-

Los principios generales de esta ley, consideran: el proceso de desarrollo económico y social orientado por los principios universales y de desarrollo sostenible de la Declaración de Rio de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, la prioridad de la protección a la biodiversidad y su aprovechamiento de manera sostenible, la obligación de proteger el paisaje como patrimonio común, y la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental para la toma de decisiones frente a la realización de cualquier proyecto u obra que afecte el medio ambiente, entre otras.

En el mismo año, a través de la Ley 105 de 1993, se dictan las principales disposiciones sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales y, se reglamenta la planeación en el sector transporte. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.E, 2017)

### **5.3. LEY 1150 DE 2007**

Esta ley, realiza una reforma del estatuto general, buscando una renovación, actualización y mejoramiento de la contratación pública.

Además de la licitación pública, se incluyen, Selección Abreviada y Concurso de Méritos, como categorías de contratación y selección de contratistas, en lo que a contratos de consultoría se refiere, aclarando así el concepto de contratación directa. Dentro de la Selección Abreviada, en el mercado público de suministros, se incluye el sistema de Subasta Inversa, la cual es utilizada para la compra de productos de catálogo, procedentes de la celebración de acuerdos marco de precios, o de procesos de bolsas de productos y en las modalidades presencial y electrónica.

Se desarrolla un sistema electrónico para la contratación pública llamado SECOP, por medio del cual se busca unificar la información de los oferentes y hacerla pública, acerca de hechos previos al contrato y durante el proceso del mismo.

La Ley 1150, agrega los criterios Requisitos Habilitantes y Factores Ponderables, los cuales identifican las aptitudes referentes a la capacidad jurídica, financiera y organizacional de los proponentes que participan en el proceso de contratación, con el fin de hacer la selección más objetiva.

La reforma, además, demanda de manera obligatoria la publicación adecuada de los pliegos de condiciones y estudios previos, para ser sometidos al público, quien tendrá la posibilidad de formular observaciones a su contenido. La audiencia pública para los procesos de licitación se hace obligatoria y se determinan los casos en los cuales la adjudicación puede ser anulada.

Se establece de manera clara, la facultad del estado de imponer multas obligatorias y sanciones, las cuales deben hacer parte de las condiciones y compromisos del contrato y deben aplicarse, cuando se tengan obligaciones pendientes de ejecución por parte del contratista.

El cumplimiento obligatorio de pago de aportes parafiscales relativos al sistema social integrado, por parte del contratista, se convierte en un nuevo requerimiento para la ejecución del contrato.

En la actualidad, en busca de recoger buenas prácticas en el proceso de compra estatal y teniendo en cuenta la necesidad de realizar una compra que además de atender la cuantía, garantice una buena contratación en términos de eficiencia, transparencia y calidad, se justifica de forma práctica la necesidad de comprar en la modalidad en la cual se vayan a recibir mayores beneficios, obteniendo el ofrecimiento más favorable, considerando la realidad del mercado y basando el criterio de compra en el objeto de la contratación.

Es por esto por lo que el Art. 29 de la Ley 80 de 1993, en la cual solo se contaba con 2 modalidades de contratación: Licitación Pública y Contratación Directa, fue derogada por el Art. 5 de la Ley 1150

de 2007 en donde se establece el principio de selección objetiva y se restringe la selección de compra pública bajo cinco (5) modalidades:

- Licitación Pública: es un concurso en el cual se elige la mejor de las ofertas presentadas para ejecutar determinada actividad en igualdad de condiciones, actualmente es la menos usada, pero al ser la más completa es la que más debería usarse.
- Selección Abreviada: es un tipo de contratación de bienes o servicios, que permite una mayor agilidad del proceso cuando éste lo requiere, ya que es un procedimiento más corto que la licitación.
- Concurso de Méritos: se usa para contratar servicios que exigen un alto grado de trabajo intelectual como interventorías, estudios y diseños.
- Mínima cuantía: es usada para contratación de bienes o servicios de poco valor, lo cual corresponde a una cuantía inferior al 10% del presupuesto de la entidad contratante.
- Contratación directa: es usada en casos especiales consagrados por la Ley y no requiere ningún procedimiento, es el caso de único oferente o urgencias especiales que no dan espera a trámites.

Los procesos de contratación en su totalidad deben ser obligatoriamente publicados en la página web [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOPI-, esto con el objetivo de permitir a todos los ciudadanos conocer los procesos de contratación que adelanta el estado colombiano. Allí se encontrarán, los requisitos habilitantes y de calificación necesarios para la selección y contratación de bienes y servicios, basándose principalmente en dos factores:

Habilitantes: miden aptitud, experiencia y capacidad, estos son reparables, es decir pueden corregirse por solicitud de la entidad contratante una vez presentada la oferta.

De calificación: miden el ofrecimiento técnico y económico, la favorabilidad de la oferta según la necesidad, por lo general se les asigna puntaje, razón por la cual no se permite su corrección una vez presentada la oferta. (Colombia Compra Eficiente, 2017f)

#### **5.4. LEY 1508 DE 2012**

A través de esta ley, se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas -APP-, y se dictan las normas de organización de presupuesto entre otras disposiciones dictadas. Esta norma define las APP como instrumentos de vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura, a través de contratos entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica, de las cuales, según la Ley 80 de 1993, hacen parte las concesiones.

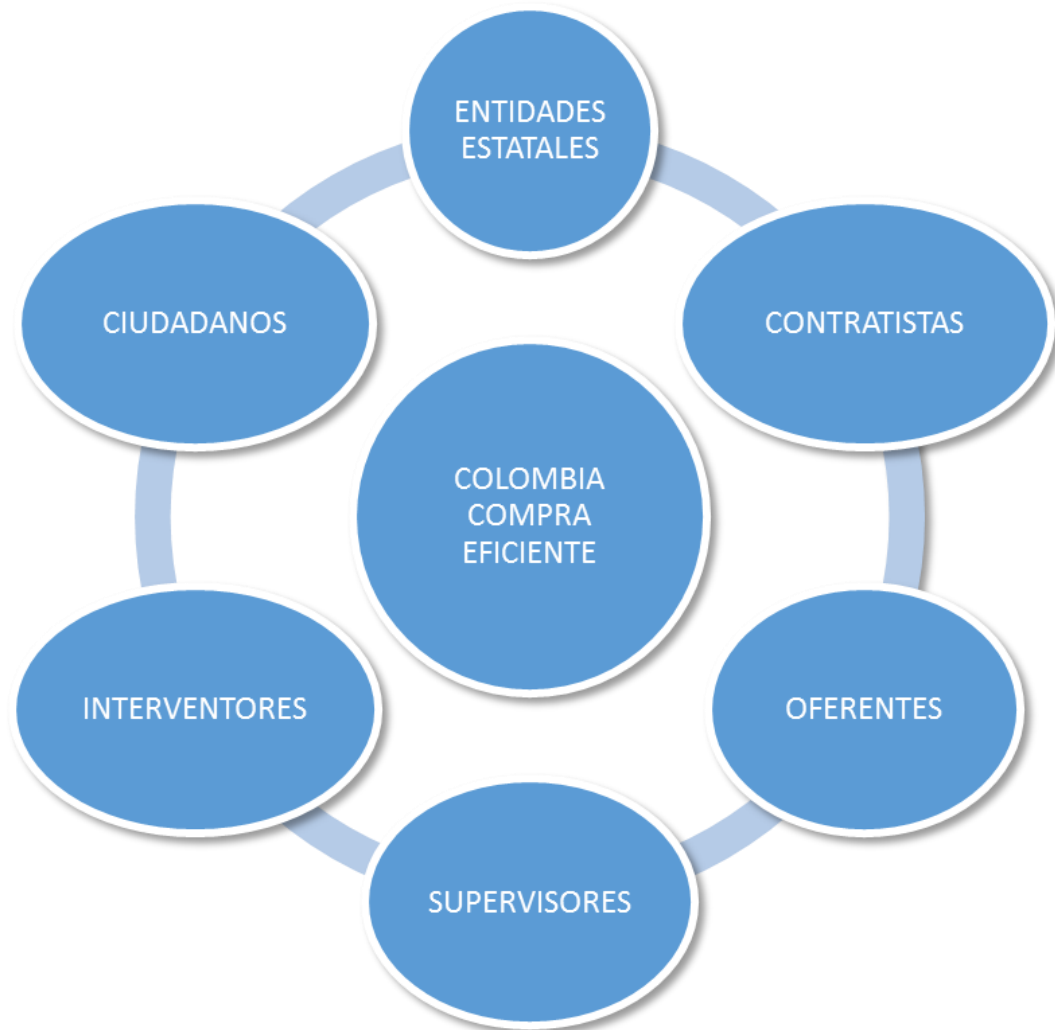
De igual manera, dispone la aplicabilidad de esta Ley a todos los contratos en las que las entidades estatales incluyan a un inversionista privado en el diseño y construcción de infraestructura y servicios asociados, o construcción, reparación, mantenimiento e infraestructura para servicios públicos,

delimitando a la realización de proyectos bajo esquemas de APP, únicamente a las inversiones cuyo monto este por encima de los 6000 SMMLV, y cuyo plazo de ejecución sea máximo de treinta (30) años incluidas las prórrogas. (Colombia Compra Eficiente, 2017f)

### 5.5. DECRETO 1082 DE 2015

Este decreto, reglamenta la estructura del sector administrativo de Planeación Nacional, define como entidad adscrita a la Agencia Nacional de contratación Pública Colombia Compra Eficiente, la cual tiene como objeto, proponer e impulsar políticas públicas, con el fin de brindar orden y regulación entre los actores de la contratación pública en Colombia, a saber: Entidades estatales, Contratistas, Oferentes, Supervisores, Interventores y Ciudadanos.

Figura 1 Actores de la contratación pública en Colombia



Elaborado: Autores  
Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017b)



Adicionalmente, el Decreto 1082 de 2015, consolida en temas de contratación pública, todo lo contenido en el Decreto 1510 de 2013, “*Por el cual se reglamenta el sistema de compras y Contratación Pública*” en cuanto a:

- Plan anual de adquisiciones y su actualización según disposiciones de Colombia Compra Eficiente a lo largo de la vigencia del mismo.
- Registro Único de Proponentes, como herramienta obligatoria para hacer parte de la contratación estatal, documentación necesaria de acuerdo con su condición de persona natural o jurídica y requisitos habilitantes del RUP, como lo son: experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera, índice de liquidez, índice de endeudamiento, razón de cobertura de intereses, capacidad organizacional, rentabilidad del patrimonio y rentabilidad del activo entre otras.
- Publicidad de carácter obligatorio de parte de las entidades contratantes de todo el proceso de convocatoria, contratación y actos administrativos, a través del portal SECOP. Define, las componentes de los grupos de procesos de Planeación, Selección, Contratación y Ejecución de procesos de contratación pública.

A lo largo del capítulo 2 del Decreto 1082 de 2015, se definen claramente: modalidades de selección, documentación requerida en el desarrollo de cada una de estas y procedimiento correspondiente, criterios de selección y participantes en el proceso, y obligaciones de las entidades contratantes, todo lo anterior contenido en el Decreto 2326 de 1995.

Del Decreto 2326 de 1995, se contemplan algunos parámetros y características de contratación, en cuanto a miembros de jurado calificador, sus funciones, así como de tipos especiales de contratos de bienes y servicios de arquitectura, presupuestos y garantías.

En cuanto a Colombia Compra Eficiente, este decreto, establece sus funciones en el diseño, desarrollo y divulgación de formatos, estándares y documentos tipo como manuales y guías para el cumplimiento estricto de parte de las entidades que pretendan ser contratadas por el estado, todo esto contenido en un manual de contratación pública.

Del Decreto 1508 de 2012, se obtiene para esta parte, toda la reglamentación necesaria para las Asociaciones Publico Privadas (APP), aplicable en cualquier tipo de proyecto, ya sea de iniciativa privada o pública, describiendo las características del proceso, así como la documentación exigida y calificaciones dentro de la adjudicación y el análisis requerido para el tratamiento adecuado de los riesgos. (Colombia Compra Eficiente, 2017f)

## **6. MARCO TEÓRICO**

Dado que el eje principal de este trabajo de grado es la comparación de los lineamientos del PMI para la gestión de las adquisiciones y los documentos que integran que Colombia Compra Eficiente, será necesario plantear algunos parámetros que sirvan de referencia conceptual sobre los que apoyar la lectura interpretativa del análisis. Para empezar, se esbozará la función de Colombia Compra Eficiente y sus etapas contractuales, terminando este capítulo con el PMI y sus procesos en gestión de las adquisiciones.

### **6.1. AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE**

Colombia Compra Eficiente, inició sus actividades como agencia en abril de 2012 a través del Decreto Ley 4170 de 2011. Tal norma define a Colombia Compra Eficiente como ente rector del Sistema de Compra Estatal, su objetivo principal se fundamenta en desplegar y promover políticas públicas y herramientas que organicen y articulen los actores en los procesos de selección y compra pública buscando obtener mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos estatales. (Colombia Compra Eficiente, 2017b).

A esta optimización de recursos, que supone eficacia, eficiencia y la consecución de un mejor precio, se le denomina “valor por el dinero”, que no es más que el resultado de un análisis exhaustivo de los costos y beneficios del gasto, revisando en detalle los riesgos, siendo preciso considerar como atributos del precio la calidad, la sostenibilidad, oportunidad y el ciclo de vida del producto, entre otros. (Colombia Compra Eficiente, 2017a)

Tal concepto es válido para estimar las actividades del sector público, dado que contempla la mejora de los recursos públicos para cumplir con el propósito de la política pública, basándose para ello, en conceptos de eficiencia y economía. El concepto de eficiencia se enmarca en aquellos costos propios del proceso de adquisición relacionados esencialmente con la gestión administrativa, tiempos empleados en el proceso, y aquellos costos asociados directamente a la transacción. Cuando por el contrario se habla de economía se refiere netamente al costo de la compra durante su ciclo de vida útil, siendo preciso mencionar que este último no se enmarca exclusivamente en el precio.

#### **6.1.1. GENERALIDADES**

El Sistema de Compra Pública funciona como aquella interrelación entre los procedimientos y reglas aplicables al proceso, los sistemas de información y la correlación entre los compradores, vendedores y autoridades (principales actores de la gestión de adquisiciones a nivel gubernamental). Las Entidades Estatales, fungen como compradores de bienes o servicios, tomando decisiones de gasto público de acuerdo con cada una de las diferentes fuentes de financiación con las que cuenta.

El Estado Colombiano tomó como hoja de ruta, ejemplos internacionales en materia de contratación pública, evidenciando la importancia de que exista una entidad responsable del dirigir y coordinar la gestión de adquisiciones, la creación de Colombia Compra Eficiente responde a tal necesidad

establecida por el Estado, buscando alinearse con la experiencia internacional, agregando demanda, administrando y gestionando la información del Sistema de Compra pública, gestionando y promoviendo el uso de herramientas de *e-Procurement*, así como la creación y promoción de buenas prácticas de contratación.

Colombia Compra Eficiente establece como visión: *“ser la organización del Gobierno Nacional que lidera y coordina el Sistema de Compra Pública de Colombia, generando valor por dinero con transparencia en la compra pública en Colombia y confianza en los partícipes del sistema.”*

La misión de Colombia Compra Eficiente se enmarca en cinco temáticas puntuales:

- a) Ofrecer a los participantes de la compra pública un sistema de información que permita hacer transacciones en línea, con instrumentos y herramientas que respondan a sus necesidades y que ofrezca información suficiente y de calidad para tomar decisiones, y para cumplir las metas y objetivos de las Entidades Estatales, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales de desarrollo, generando valor por dinero en la compra pública y confianza en el Sistema, promoviendo la competencia, la transparencia y asegurando el acceso a la información.
- b) Formular políticas públicas encaminadas a cumplir los objetivos del Sistema de Compra Pública y ofrecer herramientas para su gestión y hacer análisis constante de la normativa vigente y su aplicación.
- c) Asistir técnicamente y trabajar en equipo con los partícipes de la compra pública.
- d) Apoyar el desarrollo del mercado de compra pública, y monitorearlo.
- e) Analizar, evaluar y monitorear el comportamiento del Sistema de Compra Pública en busca de la innovación y mejora continua del mismo.

Colombia Compra Eficiente es miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG).

Colombia Compra Eficiente a diferencia de otros Estados en los cuales tales entes incluyen dentro de sus funciones el fungir como tribunales de solución de las controversias generadas durante el proceso de selección de proveedores (gestión de adquisición), no tiene competencias relativas a la solución de controversias.

Desde su inicio Colombia Compra Eficiente, estuvo bajo la dirección María Margarita Zuleta, abogada bogotana egresada de la Universidad de Los Andes, cargo que desempeñó hasta agosto 2017. Bajo su dirección, se consolidó el Sistema de Compra Pública, no solo puso en marcha el sistema de *e-procurement* “SECOP II”, pasando de la publicidad de los procesos (SECOP I) a la transacción completamente en línea, creo de igual manera Datos Abiertos, una página web en la que el Estado colombiano registra la información en SECOP I y II, dejando a disposición de los interesados la información de la contratación de modo que se permita a los participantes de la compra pública tomar

decisiones basadas en la gestión del conocimiento resultado de la experiencia en los Procesos de Contratación.

El 25 de agosto de 2017 el presidente de la República, Juan Manuel Santos, designó como nuevo director de Colombia Compra Eficiente, a Juan David Duque, abogado de la Universidad del Rosario, magíster en Derecho, y Doctor en cuestiones actuales del derecho español e internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de España. Dentro de los retos de la nueva dirección de la entidad, se encuentran grandes desafíos relacionados con el fortalecimiento del SECOP II, evaluando el impacto en municipios y departamentos, la capacitación a los diferentes interesados de la compra estatal en la implementación de datos abiertos en el Sistema de Compra Pública, y quizá como reto principal promover la implementación de prácticas adecuadas de contratación que permitan la optimización de la gestión de adquisiciones del Gobierno Nacional.

Según el balance presentado por la entidad, a la fecha de la salida de “La Paca”, 1.032 entidades nacionales y territoriales y 37.292 proveedores se encuentran registrados en el SECOP II y hacen sus procesos en línea. Cabe anotar, que la dirección anterior y la entrante, tienen conocimiento del desarrollo del presente trabajo de grado.

### **6.1.2. ETAPAS DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE ADQUISICIONES**

El proceso de adquisición de bienes y servicios tiene tres etapas claramente definidas, La primera de ellas corresponde a la etapa precontractual, en la que se enmarcan todas aquellas gestiones y actividades necesarias para la correcta planeación, identificación de necesidades, análisis y estudios previos y de sector necesarios para su debida y completa definición. En esta misma etapa se encuentran todas las gestiones y trámites administrativos necesarios para lograr el fin propuesto, entendido como el contrato estatal, a través del cual se materializa la colaboración de los particulares o de las mismas entidades en la satisfacción del interés general.

La segunda etapa denominada etapa contractual, que está delimitada por el plazo de ejecución contractual y que se resume en el conjunto de actividades desarrolladas tanto por el contratista como por la Entidad tendientes a lograr el cumplimiento de las estipulaciones contractuales de cara a lograr la satisfacción de las necesidades previamente definidas.

Como última etapa se concibe el periodo postcontractual o etapa de liquidación en la cual las partes, Entidad y contratista, cuando se trate de contratos con plazo de ejecución diferido o cuando sean de ejecución instantánea y en estos se estipule la liquidación, tendrán un término en el cual podrán acordar los ajustes, las revisiones, los reconocimientos y transacciones a que hubiere lugar con el fin de poner fin a las diferencias que ocasión del contrato surjan. (Presidencia de la República de Colombia, 2016)

#### **6.1.2.1. ETAPA PRECONTRACTUAL**

Esta etapa parte de un ejercicio obligatorio de planeación que pretende identificar la necesidad, la oportunidad, la pertinencia de la contratación y buscar el cumplimiento de los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la Entidad. (Colombia Compra Eficiente, 2016c)

Para Colombia Compra Eficiente esta etapa cuenta con 14 fases:

- Principios contractuales.
- Solemnidades del contrato.
- Competencia y capacidad para celebrar contratos.
- Inhabilidades e incompatibilidades para celebrar contratos.
- Desconcentración y delegación contractual.
- Registro presupuestal y certificado de disponibilidad presupuestal.
- Registro único de proponentes (RUP).
- Garantía de cumplimiento del contrato estatal.
- Estudios previos.
- Propuesta u oferta.
- Informe de evaluación.
- Acto de adjudicación.
- Declaratoria de desierta.
- Interpretación de los pliegos de condiciones

#### **6.1.2.2. ETAPA CONTRACTUAL**

El desarrollo de la etapa contractual parte de la celebración de un instrumento contractual, ello significa haber agotado todas las etapas que conforme a la planeación y procedimientos de cada modalidad de selección sean necesarios. (Colombia Compra Eficiente, 2016a)

Para Colombia Compra Eficiente esta etapa cuenta con 12 fases:

- Generalidades.
- Suspensión de la ejecución del contrato.
- Equilibrio económico.
- Intereses.
- El anticipo.
- Poderes excepcionales.
- Nulidades.
- Incumplimiento del contrato.
- Reglas específicas de algunos contratos.
- Algunas cláusulas prohibidas.
- Contratos administrativos sobre bienes públicos.
- Contrato de transacción.

#### **6.1.2.3. ETAPA POSTCONTRACTUAL**

La etapa final de la contratación parte por la finalización del periodo de ejecución contractual entendido como el plazo o término estipulado para el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. (Colombia Compra Eficiente, 2016b)

Para Colombia Compra Eficiente esta etapa cuenta con 10 fases:

- Atribuciones de la administración en caso de incumplimiento.
- Liquidación del contrato.
- Enriquecimiento sin causa de la entidad pública.
- Costos, gastos o valores no contenidos en el acta de liquidación.
- Costos, gastos y honorarios causados sin contrato.
- Incumplimiento de lo pactado en el acta de liquidación.
- Liquidación unilateral.
- Multas y cláusulas penales.
- Pólizas.
- La liquidación y el control fiscal.

### **6.1.3. FUNCIONES DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, es un ente principal en términos económicos de la compra pública, lo cual significa que es deber de ella entender la demanda de bienes y servicios que presentan todas las entidades del estado, y procurar coordinarla.

En el marco de esta gran función, Colombia Compra Eficiente, agrega demanda a los bienes y servicios que adquieren las entidades del Estado, lo cual permite bajar precios y reducir tiempos. Generalmente los tiempos de los procesos de contratación realizados por una entidad estatal oscilan entre 3 y 4 meses, desde que el proceso es estructurado y sacado a licitación, hasta el momento en que el bien y servicio es contratado.

La normativa define por su parte, doce funciones que deben ser desarrolladas por Colombia Compra Eficiente, las cuales se enmarcan en el entorno de la compra pública, relacionadas principalmente con el perfeccionamiento y estructuración de la compra estatal.

Las funciones que actualmente cumple la agencia incluyen:

1. La formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública.
2. La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones.
3. El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia.
4. La coordinación con otras Entidades Estatales para el cumplimiento de sus objetivos.
5. La elaboración de estudios y diagnósticos estadísticos para mejorar la efectividad del Sistema.

6. La absolución de consultas sobre la aplicación de las normas y la expedición de circulares sobre la materia.
7. El apoyo al Gobierno en las negociaciones internacionales en materia de compra pública.
8. El diseño, la organización y la celebración de Acuerdos Marco y otros instrumentos de agregación de demanda.
9. El desarrollo de herramientas de *e-procurement* dentro del Sistema de Compra Pública.
10. El apoyo a los proveedores para facilitar y mejorar su participación en el Sistema de Compra Pública.
11. La difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras entidades estatales.
12. El apoyo a las Entidades territoriales en la gestión de compras.

En 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como organismo de cooperación internacional, dentro de su objetivo de coordinar sus políticas económicas y sociales de los 35 estados que la conforman, presentó a Colombia recomendaciones para incrementar el valor que genera la innovación.

La Compra Pública para la Innovación es una herramienta para que las Entidades Estatales adquieran bienes y servicios que resuelvan sus necesidades. Al impulsar la innovación desde la demanda, el Estado genera un importante impacto en los niveles de inversión, fortaleciendo de manera directa el índice de competitividad del país.

#### **6.1.4. DOCUMENTOS PARA LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN**

Entre las funciones de Colombia Compra Eficiente está la de desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública. Para el efecto, Colombia Compra Eficiente ha expedido manuales y guías, modelos de contratos y modelos de pliegos de condiciones.(Colombia Compra Eficiente, 2017d)

#### **6.1.5. MANUALES Y GUÍAS**

Colombia Compra Eficiente como ente rector, desarrolla mecanismos de apoyo para los participantes del sistema de compra pública. Es por esto que despliega 25 documentos, entre manuales y guías de contratos de obras públicas para orientar en los procedimientos, normas y reglas en la celebración de contratos de obras públicas estatales. En las guías cuenta con temas como acuerdos comerciales y de procesos, el manejo de anticipos, aspectos corporativos, capacidad residual, para la codificación de bienes y servicios, estudios del sector, garantías, incentivos y liquidación de contratos estatales.

Cuenta con manuales de contratación, de mínima cuantía, de obra pública, plan anual de adquisiciones, de régimen especial, requisitos habilitantes, riesgos y supervisión e interventoría.

#### **6.1.6. MODELOS DE CONTRATOS**

Colombia Compra Eficiente por solicitud de los gremios trabaja en la expedición de modelos de contratos para que sean la guía que gobierne la contratación en todas las Entidades Estatales. Su uso es obligatorio cuando se trate de contratos derivados de contratos plan y se recomienda su uso en los demás procesos de contratación que tengan dicho objeto. En la actualidad cuenta con 11 tipos de modelos en temas relacionados con arrendamientos, contratos de comodato, compra de equipos de cómputo, contratos de compraventa, consultoría, defensa judicial, fiducia, obra pública, contratos plan de obra pública, de prestación de servicios y de suministro.

#### **6.1.7. MODELOS DE PLIEGOS DE CONDICIONES**

Las Entidades Estatales que ejecuten recursos del presupuesto general de la Nación en desarrollo de los contratos plan a través de procesos de contratación de obra pública están obligadas a utilizar el pliego, el contrato y el apéndice tipo expedido por Colombia Compra Eficiente de carácter obligatorio. Colombia Compra Eficiente cuenta con 6 documentos relacionados a pliegos de condiciones en temas de consultoría, interventoría, obra pública, requisitos habilitantes y suministros.

#### **6.1.8. PRINCIPIOS DE CONTRATACIÓN EN EL PAÍS**

El ordenamiento jurídico colombiano ha considerado conveniente la creación de principios generales de la contratación pública, estatal o administrativa, y de esta forma tener un piso jurídico que le permita defenderse frente a la corrupción en esta materia.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 del 9 agosto de 2005, ha afirmado que los principios de la contratación estatal tienen como fin: 1) Servir de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; 2) Actuar como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas y; 3) ser usadas como fuente integradora del derecho, en casos de insuficiencia normativa.(Corte Constitucional de Colombia, 2005)

**Principio de transparencia:** El principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como: i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la Administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto; v) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración.



**Principio de economía:** Este principio tiene como finalidad asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal.

**Principio de selección objetiva:** Este principio se define a partir de los siguientes criterios: el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales, debidamente ponderados, permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato

**Principio de buena fe:** Este principio tiene un carácter objetivo que consiste en asumir una postura o actitud positiva de permanente colaboración y fidelidad al vínculo celebrado. Por ello, tal como sucede con el principio de reciprocidad, el desconocimiento por parte de la Administración de los postulados de la buena fe en la ejecución del contrato conlleva el surgimiento de la obligación a cargo de ésta de responder por los daños antijurídicos que le haya ocasionado al contratista.

**Principio de igualdad:** el principio de igualdad implica el derecho del particular de participar en un proceso de selección en idénticas oportunidades respecto de otros oferentes y de recibir el mismo tratamiento, por lo cual la administración no puede establecer cláusulas discriminatorias en las bases de los procesos de selección, o beneficiar con su comportamiento a uno de los interesados o participantes en perjuicio de los demás. En consecuencia, en virtud de este principio los interesados y participantes en un proceso de selección deben encontrarse en igual situación, obtener las mismas facilidades y estar en posibilidad de efectuar sus ofertas sobre las mismas bases y condiciones.

**Principio de planeación:** Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales. Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.

**Principio de previsibilidad:** Implica la sujeción plena a la identificación, tipificación y asignación lógica y proporcional entre las partes intervinientes, de los riesgos o contingencias del contrato, de manera tal que la estructuración del negocio se haga sobre la base de la anticipación, lo más completa posible, de todos aquellos eventos que puedan a futuro impactar la conmutatividad. En consecuencia, el equilibrio surgido al momento de proponer o contratar, que de no ser previstos y sujetos a mecanismos adecuados y oportunos de corrección durante la ejecución del contrato, puedan generar en situaciones causantes de desequilibrio económico.

#### **6.1.9. PLATAFORMAS DE E-PROCUREMENT (SECOP I Y SECOP II)**

Como se mencionó previamente, el concepto de *e-procurement* se puede definir como la automatización del proceso tanto interno como externo del requerimiento, compra, suministro, pago y

control de productos y/o servicios en línea, es decir, el Internet es el medio principal de comunicación cliente-proveedor.

El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP- en su versión inicial, realiza sus funciones como una plataforma electrónica, en la cual, se publica la información del proceso de selección de manera sistemática, cada uno de los documentos contractuales definidos por la Entidad contratante, son subidos a dicha plataforma, para consulta de los interesados. Colombia Compra Eficiente define a SECOP I, como una herramienta de publicidad y promoción para los procesos de selección, desempeñando una función netamente informativa.

El SECOP I, fue creado bajo documento CONPES 3620 de 2009, buscando ser un incentivo para el uso del comercio electrónico. Dicho documento contempló el desarrollo a futuro de una segunda fase transaccional, la cual busca llevar a cabo la gestión de adquisiciones, o compra estatal a través de medios electrónicos.

Dando alcance al Art. 3° de la Ley 1150 de 2007, que dicta que “El Gobierno Nacional señalará los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual”, adicionalmente indicó que al Gobierno le correspondía la tarea de desarrollar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, el 22 de septiembre de 2011, mediante el Decreto 3485, se reglamentó tal sistema. Dicho decreto, señala que a tal fecha, el SECOP operaba en la Fase Informativa mediante la publicación de información contractual a través del Portal Único de Contratación; [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co) (hoy [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)).

Lo anterior, explicado de manera más clara, según el Art. 2 del Título I del Decreto en mención, definió las dos fases de implementación del SECOP; la Informativa y la Transaccional.

La Fase Informativa, básicamente opera a la fecha de elaboración del presente trabajo de grado, en concordancia con las normas de publicidad del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de acuerdo con las condiciones técnicas establecidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTic-, y la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente como el organismo administrador del sistema designado por el Gobierno Nacional, esta fase se enmarca en lo que actualmente llamamos SECOP I, explicada anteriormente. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017a)

Por otro lado, la fase transaccional contempla, cómo todos los actores de la compra pública (entidades públicas, proponentes, contratistas y ciudadanos) deben disponer de condiciones particulares para la notificación y expedición de todos los actos, documentos y contratos, derivados de la actividad precontractual y contractual de la gestión de adquisiciones, a través de medios netamente electrónicos. Asimismo, incluye el desarrollo de disposiciones que garanticen la publicidad, la recepción de las ofertas electrónicamente y otros aspectos relacionados con la contratación pública.

Es importante señalar, que el Gobierno Nacional dentro de su proceso de planeación para la ejecución de esta última fase, contempló una implementación gradual y progresiva, de acuerdo nuevamente, con las condiciones técnicas e innovaciones tecnológicas establecidas por el MinTic y Colombia Compra Eficiente.

Como resultado de dicha fase, el SECOP II es la nueva versión del Sistema, que como ya se indicó, pasó de la simple publicidad a una plataforma transaccional completa que permite a compradores y proveedores realizar el Proceso de Contratación en línea. A través de una cuenta de usuario, las entidades compradoras crean y adjudican procesos de contratación, además, registran y controlan la ejecución contractual.

Los proveedores (vendedores), por su parte, tienen su propia cuenta, lo cual les permite encontrar oportunidades de negocio, hacer seguimiento a los procesos de selección (enviar observaciones y/o comunicaciones), presentar sus ofertas y ejecutar algunas actividades administrativas (facturación y control), una vez han sido seleccionados como contratista proveedor del bien y/o servicio adjudicado.

La página web de Colombia Compra Eficiente, en línea con la plataforma de Datos Abiertos, entrega la información consolidada de SECOP I y II, que para el caso del presente trabajo de grado, lo entrega de la siguiente manera:

## **SECOP I**

La plataforma de la página de Colombia Compra Eficiente a corte de octubre de 2017 presenta un total de 3.422.247 contratos desarrollados en SECOP I durante los años, 2014, 2015, 2016 y 2017. (Colombia Compra Eficiente, 2017c) Tales cifras corresponden a un total contratado de 409 billones de pesos durante los mismos años. La relación tanto del número de contratos como del valor contratado por cada uno de los años mencionados se encuentra discriminada en las gráficas 1 y gráfica 2 presentadas a continuación:

Gráfica 1 Total contratos SECOP I



Elaborado: Autores  
Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

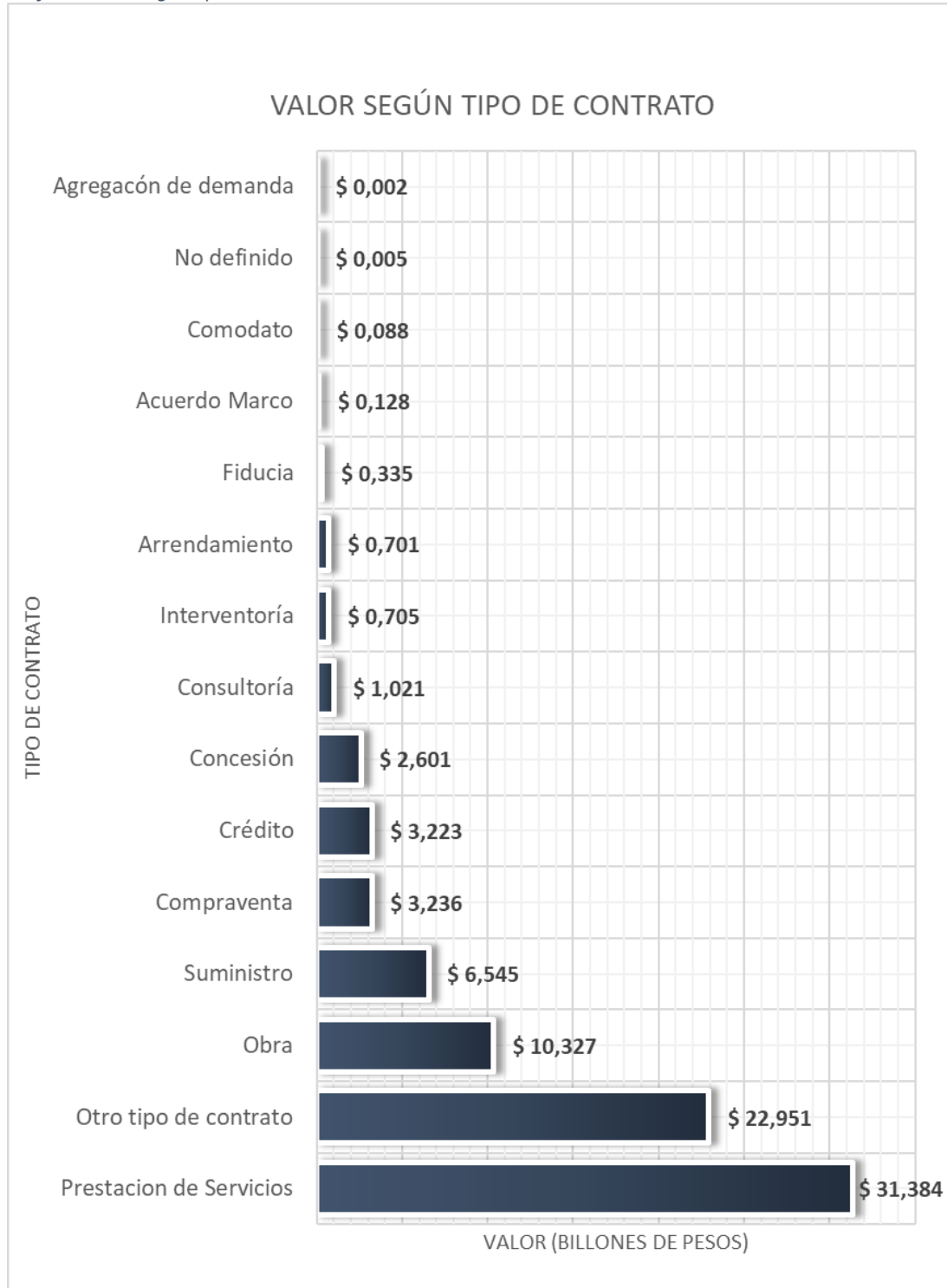
Gráfica 2 Total valor contratado SECOP I



Elaborado: Autores  
Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

La plataforma arroja como dato relevante el valor contratado según el tipo de contrato para cada uno de los años previamente analizados, de acuerdo con la gráfica 3.

Gráfica 3 Valor según tipo de contrato SECOP I



Elaborado: Autores  
Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

Colombia Compra Eficiente como ente rector del Sistema de Compras y Contratación Pública, definió las directrices sobre el uso del clasificador de bienes y servicios, adoptando la clasificación UNSPSC “*United Nations Standard Products and Services Code*”, en español “Clasificador de Bienes y Servicios de UNSPSC”, que como se define en la Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas - V.14.080- de Colombia Compra Eficiente, “... es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios, fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica...”.

Dicha clasificación debe ser empleada por la entidad contratante a la hora de definir el bien o servicio que desea adquirir, siendo contemplada y establecida desde la elaboración del plan anual de adquisiciones, el cual debe ser desarrollado previamente por la entidad. La codificación debe ser empleada indistintamente tanto en SECOP I como SECOP II para cada proceso de selección. En otras palabras, funge como un mecanismo para establecer un lenguaje común entre los principales actores de la compra pública.

## **SECOP II**

La ejecución de la fase transaccional del Sistema de Compra Pública, inició la migración de los interesados a la plataforma del SECOP II a inicios del año 2016, fecha desde la cual, el equipo que integra Colombia Compra Eficiente ha realizado diferentes jornadas de orientación en el uso e implementación del software, tanto a las entidades contratantes como a los diferentes proveedores.

La página web de Colombia Compra Eficiente, al igual que en el caso de SECOP I, publica la información referente a los contratos ejecutados a través del portal del SECOP II para el año 2017. (Colombia Compra Eficiente, 2017e) Nuevamente a corte de octubre de 2017, se presentaron dieciséis mil procesos de selección cuyo valor asciende a 17,4 billones de pesos, la gráfica 1 Total contratos SECOP I, señala la relación de acuerdo con el tipo de contrato:

**Tabla 1** Total tipo y número de contratos SECOP I

TIPO DE CONTRATO	NÚMERO DE CONTRATOS (2017)
Aprovisionamiento	14073
Compraventa	1294
Suministros	1098
Otros Servicios	619
Acuerdo Macro	375
Obra	264
Consultoría	141
Alquiler de Edificios	79
Seguros	60
Interventoría	49
Otros	29
<b>TOTAL</b>	<b>18081</b>

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

## 6.2. GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES SEGÚN PMI

El *Project Management Institute* (PMI) es una organización sin ánimo de lucro, cuya misión es convertir la gerencia de proyectos en la base fundamental de cualquier actividad de negocios, actualmente en más de 178 países del mundo, brindando como herramienta la guía PMBOK, la cual sirve como marco de referencia formal para el desarrollo de proyectos en las etapas de iniciar, planificar, ejecutar, supervisar y controlar, y cerrar un proyecto.

Para el PMI en la guía PMBOK 6ta edición, el área de conocimiento de Gestión de Adquisiciones, incluye los procesos necesarios para comprar o adquirir productos, servicios o resultados necesarios fuera del equipo del proyecto, incluyendo también los procesos de gestión y control requeridos para desarrollar y administrar acuerdos tales como contratos, órdenes de compra, memorandos de acuerdos (MOAs) o Acuerdos Internos de Nivel de Servicio (SLAs).

Las personas autorizadas para adquirir los bienes y / o servicios requeridos para el proyecto según el PMI, pueden ser aquellos miembros del equipo del proyecto, la dirección o parte del departamento de compras de la organización. De igual manera, los procesos de adquisición se presentan como procesos discretos con interfaces definidas, siendo preciso, aclarar que, en la práctica, los procesos de adquisición pueden ser complejos y pueden interactuar entre sí y/o con procesos de otras áreas de conocimiento de la gestión de proyectos.

El análisis que se realizará en el presente trabajo de grado se centra en el área de conocimiento de Gestión de Adquisiciones y sus 3 procesos a saber:

Planificar la Gestión de Adquisiciones: es el proceso de documentar las decisiones de adquisición de proyectos, especificando el enfoque e identificando posibles proveedores.

Conducir las Adquisiciones: es el proceso de obtener las respuestas del proveedor, la selección de un proveedor y la adjudicación de un contrato.

Controlar las Adquisiciones: es el proceso de administración de relaciones de compra, monitoreo del desempeño de los contratos, haciendo cambios y correcciones según sea apropiado y cerrando los contratos. (Project Management Institute, 2017)

## **PMI 5a EDICIÓN VS 6a EDICIÓN**

En la sexta edición del PMBOK, el área de conocimiento de Gestión de las Adquisiciones de proyectos tiene un enfoque más internacional y menos centrado en el mercado estadounidense. Adicional a esto las investigaciones del PMI demostraron que muy pocos gerentes de proyectos tienen la responsabilidad de cerrar los contratos con sus proveedores o subcontratistas, certificando únicamente de esta manera que el trabajo ha sido completado por parte de estos.

Es por esto que el proceso de “cerrar las adquisiciones” que para la quinta edición del PMBOK era parte de los cuatro procesos del área de conocimiento de gestión de adquisiciones de proyectos fue eliminado, recayendo la responsabilidad de finalizar los contratos en el proceso de “controlar las adquisiciones” y los contenidos del proceso de “cerrar las adquisiciones” pasaron a ser parte del proceso de “cerrar el proyecto o fase”, proceso que no depende del área de conocimiento de gestión de las adquisiciones de proyectos y por lo tanto no será tenido en cuenta en el desarrollo del presente trabajo de grado.

### **6.2.1. PLANIFICAR LA GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

Planificar la Gestión de las Adquisiciones es el proceso de documentar las decisiones referidas a las adquisiciones del proyecto, especificando el enfoque e identificando a los proveedores potenciales. El beneficio clave de esta etapa es que determina si es preciso obtener apoyo externo y, si fuera el caso atender inquietudes como: ¿qué se debe adquirir?, ¿de qué manera?, ¿en qué cantidad? y ¿cuándo hacerlo?

La definición de roles y responsabilidades relativas a las adquisiciones debe realizarse tempranamente en el proceso de planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto. Ahora bien, los participantes del proceso de adquisición pueden incluir personal del departamento de compras o adquisiciones, así como personal del departamento legal de la organización compradora, asignando de esta manera aquellas responsabilidades que deben documentarse en el plan de gestión de las adquisiciones. (Project Management Institute, 2017)

Los pasos típicos podrían ser:



- Preparar los enunciados del trabajo (SOWs) relativos a las adquisiciones o términos de referencia (TOR).
- Preparar una estimación de costos de alto nivel para determinar el presupuesto.
- Identificar una breve lista de vendedores calificados.
- Preparar y emitir los documentos de la licitación.
- Preparar y presentar propuestas por parte del vendedor.
- Realizar una evaluación técnica de las propuestas que incluya la calidad.
- Realizar una evaluación de costos de las propuestas.
- Preparar la evaluación final combinada de la calidad y el costo para seleccionar la propuesta ganadora.
- Finalizar las negociaciones y firmar el contrato entre el comprador y el vendedor.

Las entradas, herramientas y técnicas, y salidas de este proceso se describen a continuación:

## ENTRADAS

*Tabla 2 Entradas para el proceso planificar las adquisiciones*

No.	ENTRADA	DESCRIPCIÓN
1	ACTA DE CONSTITUCIÓN DEL PROYECTO	Contiene los objetivos, descripción del proyecto, resumen de hitos y los recursos financieros pre aprobados.
2	DOCUMENTOS DE NEGOCIO	Incluye la estrategia de las adquisiciones y el plan de gestión de beneficios. El cual describe cuándo se espera que estén disponibles ciertos beneficios del proyecto.
3	PLAN PARA LA DIRECCIÓN DEL PROYECTO	Los componentes de esta entrada incluyen entre otros, el plan de gestión del alcance, el cual describe la forma en que se gestionará el alcance del trabajo de los contratistas a través de la ejecución del proyecto. Asimismo, se debe tener en cuenta el plan de gestión de la calidad que contiene los estándares y códigos aplicables de la industria que el proyecto debe cumplir. Por último, debe incluir la línea base del alcance que contiene el enunciado del alcance, la EDT/WBS y el diccionario de la EDT/WBS.
4	DOCUMENTOS DEL PROYECTO	Dentro de los documentos del proyecto que pueden ser considerados, se resaltan: i) la lista de los principales hitos, ii) las asignaciones del equipo del proyecto, donde se relaciona la información sobre las habilidades y capacidades del equipo del proyecto y su disponibilidad para apoyar las actividades de adquisición, iii) la documentación de requisitos técnicos que el vendedor debe cumplir y requisitos con implicaciones contractuales, legales y otros requisitos no técnicos, iv) la matriz de trazabilidad de requisitos donde se vinculan los requisitos del producto desde su origen hasta los entregables que los satisfacen, v) los requisitos

No.	ENTRADA	DESCRIPCIÓN
		de recursos, que contienen información sobre necesidades específicas, tales como recursos físicos y del equipo, vi) el registro de riesgos que proporcione la lista de riesgos, junto con los resultados del análisis de riesgos y la planificación de la respuesta a los riesgos y vii) el registro de interesados que detalle los participantes del proyecto y sus intereses en el mismo.
5	FACTORES AMBIENTALES DE LA EMPRESA	Tales factores incluyen: i) las condiciones del mercado, de productos, servicios y resultados disponibles en el mercado, ii) los vendedores, incluido su desempeño pasado o reputación, iii) los términos y condiciones típicos para los productos, servicios y resultados, o para la industria específica, iii) los requisitos locales específicos, tales como los requisitos regulatorios para la mano de obra o vendedores locales iv) el asesoramiento jurídico en relación con las adquisiciones, v) los sistemas de gestión de contratos, incluidos los procedimientos para el control de cambios de los contratos, vi) el sistema establecido de proveedores de niveles múltiples, con datos sobre vendedores precalificados en función de la experiencia previa y vii) el sistema de contabilidad financiera y pagos de contratos.
6	ACTIVOS DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN	Incluyen las listas de vendedores que han sido debidamente evaluadas y aprobadas, políticas, procedimientos y pautas formales de adquisición.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS

Tabla 3 Herramientas y técnicas planificar las adquisiciones

NO	HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN
1	JUICIO DE EXPERTOS	Se debe tomar en cuenta la pericia de los individuos o grupos que tienen conocimientos especializados o capacitación en los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adquisiciones y compras.</li> <li>▪ Tipos de contrato y documentos contractuales.</li> </ul> Regulaciones y temas relativos al cumplimiento.
2	RECOPIACIÓN DE DATOS	Entre las técnicas de recopilación de datos que se pueden utilizar esta la investigación de mercado, la cual incluye el estudio de las capacidades de la industria y de los vendedores específicos.
3	ANÁLISIS DE DATOS	La técnica de análisis de datos que puede utilizarse es el análisis de hacer o comprar, esta se utiliza para determinar si el trabajo o los entregables pueden ser realizados de manera satisfactoria por el equipo del proyecto o deben ser adquiridos de fuentes externas
4	ANÁLISIS DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES	Antes de decidir sobre el método de selección, es necesario revisar la priorización de las demandas del proyecto que compiten entre sí, aquellos métodos de selección comúnmente utilizados son: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Menor costo: puede ser adecuado para adquisiciones de características estándar o rutinarias en las que existen prácticas y estándares bien establecidos.</li> </ul>

NO	HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Solo por calificaciones: se aplica cuando el tiempo y el costo de un proceso completo de selección no afecta, porque el valor de la adquisición es relativamente bajo.</li> <li>❖ Puntuación por propuesta técnica superior/basada en calidad: se le requiere a la empresa seleccionada que presente una propuesta con detalles técnicos y de costos y luego se la invita a negociar el contrato.</li> <li>❖ Basado en costos y calidad: permite incluir el costo como un factor del proceso de selección de vendedores.</li> <li>❖ Proveedor único: el comprador le pide a un vendedor determinado que prepare propuestas técnicas y financieras, que luego son negociadas.</li> <li>❖ Presupuesto fijo: requiere conocer el presupuesto disponible para los vendedores invitados en la RFP y seleccionar la propuesta técnica mejor calificada dentro del límite del presupuesto.</li> </ul>
5	REUNIONES	La investigación por sí sola no podría proporcionar la información específica para formular una estrategia de adquisición sin recurrir a reuniones adicionales de intercambio de información con oferentes potenciales. Las reuniones pueden utilizarse con el fin de determinar una estrategia para gestionar y monitorear las adquisiciones.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## SALIDAS

Tabla 4 Salidas planificar las adquisiciones

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
1	PLAN DE GESTIÓN DE ADQUISICIONES	<p>El Plan de gestión de las Adquisiciones contiene las actividades a emprender durante el proceso de adquisición, siendo necesario documentar en él si se ha de emplear la licitación pública internacional, la licitación pública nacional, la licitación local, etc. El plan de gestión de las adquisiciones puede incluir directivas para:</p> <p>La forma en que se coordinarán las adquisiciones con otros aspectos del proyecto, como el desarrollo del cronograma del proyecto y los procesos de control.</p> <p>El cronograma de las actividades de adquisición clave.</p> <p>Las métricas de adquisiciones que se emplearan para gestionar contratos.</p> <p>Los roles y responsabilidades de los interesados relativos a las adquisiciones, incluidas la autoridad y las restricciones del equipo del proyecto cuando una organización ejecutante tiene un departamento de adquisiciones.</p> <p>Las restricciones y los supuestos que podrían afectar las adquisiciones planificadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La jurisdicción legal y la moneda en la que se efectuaran los pagos.</li> <li>▪ Determinar si se utilizaran estimaciones Independientes y si son necesarios como criterios de evaluación.</li> <li>▪ Los asuntos relacionados con la gestión de riesgos, incluida la identificación de requisitos para obtener garantías de cumplimiento o contratos de seguros a fin de mitigar algunas de riesgo del proyecto.</li> <li>▪ Vendedores precalificados, si fuera necesario su utilización.</li> </ul>

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
		<p>Dependiendo de las necesidades del proyecto, un plan de gestión de las adquisiciones puede ser formal o informal, muy detallado o formulado de manera general.</p>
2	ESTRATEGIA DE LAS ADQUISICIONES	<p>El objetivo de la estrategia de adquisiciones es determinar el método de entrega del proyecto, el tipo de acuerdo(s) legalmente vinculante(s) y el método en que se avanzaran las adquisiciones a través de las fases de adquisición. Entre sus métodos se encuentran:</p> <p>Métodos de entrega: los métodos de entrega varían según el caso. Se relacionan dos tipos, el caso de servicios profesionales y el de proyectos de construcción.</p> <p>Formas de pago de los contratos: estas se separan de los métodos de entrega del proyecto y se coordinan con los sistemas financieros internos de la organización compradora. Incluyen, entre otras, los siguientes tipos de contrato sus variaciones: pago único, precio fijo cerrado, costo y honorarios por cumplimiento de objetivos, costo más honorario con incentivos, tiempo y materiales, costo objetivo y otros.</p> <p>Fase de adquisición: la estrategia de las adquisiciones también puede incluir información sobre las fases. La información puede incluir:</p> <p>Secuenciación o división en fases de la adquisición, una descripción de cada fase y los objetivos específicos de cada fase.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indicadores e hitos de desempeño de las adquisiciones a utilizar en el monitoreo.</li> <li>▪ Criterios para pasar de una fase a otra.</li> <li>▪ Plan de monitoreo y evaluación para el seguimiento del avance.</li> <li>▪ Proceso para la transferencia de conocimiento a utilizaren fases subsiguientes.</li> </ul>
3	DOCUMENTO DE LAS LICITACIONES	<p>Los documentos de las licitaciones se utilizan para solicitar propuestas a posibles vendedores. Los términos como licitación, oferta o cotización general se utilizan cuando la decisión de selección del vendedor se basa en el precio, de igual manera, dependiendo de los servicios o servicios requeridos, los documentos de las solicitudes pueden incluir una solicitud de información, una solicitud de propuesta u otros documentos de adquisiciones adecuados.</p> <p>Los principales entregables son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Solicitud de información: se utiliza cuando se necesita más información de los vendedores acerca de los bienes y servicios a adquirirse, por lo general, va seguido de una RFQ o RFP.</li> <li>❖ Solicitud de cotización (RFQ): Es utilizada comúnmente cuando se necesita mayor Información sobre cómo los proveedores pueden satisfacer los requisitos y/o cuánto costara.</li> <li>❖ Solicitud de propuesta (RFP): se emplea cuando existe un problema en el proyecto y la solución no es fácil de determinar. Este es el más formal de los documentos de tipo "solicitud de" y tiene estrictas reglas de adquisición en cuanto al contenido, la línea de tiempo y las respuestas de los vendedores.</li> </ul>
4	ENUNCIADOS DE TRABAJO RELATIVO A LAS ADQUISICIONES	<p>El enunciado de trabajo o SOW describe el artículo que se planea adquirir con suficientes detalles para permitir que los posibles vendedores determinen si están en condiciones de proporcionar los productos, servicios o resultados requeridos, este debe ser claro, completo y conciso, teniendo en cuenta que la información recogida en puede incluir especificaciones, cantidad deseada, niveles de calidad, datos de desempeño, período de desempeño, lugar de trabajo, entre otros requisitos.</p>

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
5	CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES	<p>Los criterios específicos pueden ser una puntuación numérica, un código de color o una descripción escrita de que el vendedor satisface las necesidades de la organización compradora. Al elegir los criterios de evaluación, el comprador procura asegurar que la propuesta seleccionada ofrezca la mejor calidad para los servicios requeridos.</p> <p>Los criterios de selección de proveedores pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competencia y capacidad.</li> <li>▪ Costo del producto y costo del ciclo de vida.</li> <li>▪ Fechas de entrega.</li> <li>▪ Experiencia y enfoque técnico.</li> <li>▪ Experiencia específica relevante.</li> <li>▪ Adecuación del enfoque y el plan de trabajo propuesto para responder al SOW.</li> <li>▪ Calificaciones, disponibilidad, y competencias del personal clave.</li> <li>▪ Estabilidad financiera de la empresa.</li> <li>▪ Experiencia en gestión.</li> <li>▪ Adecuación del programa de transferencia de conocimiento, incluida la capacitación</li> </ul> <p>Para proyectos Internacionales, los criterios de evaluación pueden incluir requisitos de "contenido local", por ejemplo, la participación de nacionales en el personal clave propuesto.</p>
6	DECISIONES DE HACER O COMPRAR	El análisis de hacer o comprar conduce una decisión sobre si un determinado trabajo puede ser realizado de manera satisfactoria por el equipo del proyecto o debe ser adquirido a través de fuentes externas.
7	ESTIMACIONES DE COSTOS INDEPENDIENTES	En el caso de adquisiciones grandes, la organización compradora puede elegir entre preparar su propia estimación independiente o contratar a un experto profesional externo para realizar una estimación de costos que servirá como base de comparación de las respuestas propuestas.
8	SOLICITUDES DE CAMBIO	Una decisión que implique adquirir bienes, servicios o recursos puede requerir una solicitud de cambio. Otras decisiones durante la planificación de las adquisiciones también pueden crear la necesidad de solicitudes de cambio adicional.
9	ACTUALIZACIONES A LOS DOCUMENTOS DEL PROYECTO	Los documentos del proyecto que pueden actualizarse como resultado de llevar a cabo este proceso incluyen, el registro de lecciones aprendidas, el cual se actualiza con cualquier lección pertinente en materia de regulaciones y cumplimiento, recopilación de datos, análisis de datos y análisis de selección de proveedores, la lista de los principales hitos, las asignaciones del equipo del proyecto que contienen información sobre las habilidades y capacidades del equipo del proyecto y su disponibilidad para apoyar las actividades de adquisición, la documentación de requisitos técnicos que el vendedor debe cumplir, la lista de requisitos con implicaciones contractuales, legales y otros requisitos no técnicos, la matriz de trazabilidad de requisitos que vincula los requisitos del producto desde su origen hasta los entregables que los satisfacen, el registro de riesgos que proporciona la lista de riesgos junto con los resultados del análisis de riesgos y la planificación de la respuesta a los riesgos y el registro de interesados que proporciona detalles sobre los participantes del proyecto y sus intereses en el mismo.

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
10	ACTUALIZACIONES A LOS ACTIVOS DE LOS PROCESOS DE A ORGANIZACIÓN	Los activos de los procesos de la organización que son actualizados como resultado del proceso de planificar la gestión de las adquisiciones del proyecto, incluye, entre otros, la información sobre vendedores calificados.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## 6.2.2. EFECTUAR LAS ADQUISICIONES

Efectuar las Adquisiciones es el proceso de obtener respuestas de los vendedores, seleccionarlos y adjudicarles un contrato. El beneficio clave de este proceso es que permite alinear las expectativas de los interesados internos y externos a través de acuerdos establecidos. (Project Management Institute, 2017)

Las entradas, herramientas y técnicas, y salidas de este proceso son:

### ENTRADAS

Tabla 5 Entradas efectuar las adquisiciones

No.	ENTRADA	DESCRIPCIÓN
1	<b>PLAN PARA LA DIRECCIÓN DEL PROYECTO</b>	Los componentes del plan para la dirección del proyecto incluyen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan de gestión del alcance: describe la forma en que se gestionará el alcance global del trabajo.</li> <li>▪ Plan de gestión de los requisitos: describe cómo se analizarán, documentarán y gestionarán los requisitos.</li> <li>▪ Plan de gestión de las comunicaciones: describe la forma en que se llevarán a cabo las comunicaciones entre compradores y vendedores.</li> <li>▪ Plan de gestión de los riesgos: es un componente del plan para la dirección del proyecto y describe el modo en que se estructurarán y se llevarán a cabo las actividades de gestión de riesgos para el proyecto.</li> <li>▪ Plan de gestión de las adquisiciones: contiene las actividades a emprender durante el proceso de efectuar las adquisiciones.</li> <li>▪ Plan de gestión de la configuración: define los elementos que son configurables, los que requieren un control formal de cambios.</li> <li>▪ Línea base de costos: incluye el presupuesto para las adquisiciones.</li> </ul>
2	<b>DOCUMENTOS DEL PROYECTO</b>	Esta categoría incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lecciones aprendidas tempranamente en el proyecto en cuanto a efectuar las adquisiciones.</li> <li>▪ El cronograma del proyecto que identifica las fechas de comienzo y finalización de las actividades del proyecto, incluyendo los entregables del contratista.</li> <li>▪ La documentación de requisitos técnicos que el vendedor debe cumplir y requisitos con implicaciones contractuales, legales y otros requisitos no técnicos.</li> </ul>

No.	ENTRADA	DESCRIPCIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El registro de riesgos en el cual cada vendedor aprobado tiene sus propios riesgos, dependiendo de su organización, duración del contrato, el entorno existente, el método de entrega, el tipo de contratación elegido y el precio acordado.</li> <li>▪ El registro de interesados que proporciona detalles sobre los participantes del proyecto y sus intereses en el mismo.</li> </ul>
3	<b>DOCUMENTACIÓN DE LAS ADQUISICIONES</b>	<p>La documentación de las adquisiciones proporciona un registro escrito utilizado para alcanzar el acuerdo legal y puede incluir documentos más antiguos anteriores al proyecto actual.</p> <p>La documentación de las adquisiciones puede incluir:</p> <p>Documentos de las licitaciones: incluyen las RFI, RFP RFQ u otros documentos enviados a los vendedores para que puedan elaborar una respuesta a la licitación.</p> <p>Enunciado del trabajo relativo a las adquisiciones: El SOW proporciona a los vendedores un conjunto de objetivos, requisitos y resultados claramente definidos, a partir de los cuales se puede proporcionar una respuesta cuantificable.</p> <p>Estimaciones de costos independientes: se desarrolla internamente o mediante recursos externos para proporcionar un control frente a las propuestas presentadas por los oferentes.</p> <p>Criterios de selección de proveedores: describen como serán evaluadas las propuestas de los oferentes, incluidos criterios y pesos para la evaluación.</p>
4	<b>PROPUESTAS DE LOS VENDEDORES</b>	Las propuestas de los vendedores preparadas en respuesta a un paquete de documentos de las adquisiciones conforman la información básica que será utilizada por un organismo de evaluación para seleccionar uno o más adjudicatarios.
5	<b>FACTORES AMBIENTALES DE LA EMPRESA</b>	Los factores ambientales de la empresa incluyen leyes y regulaciones locales relativas a adquisiciones, las cuales garantizan que las principales adquisiciones incluyen a vendedores locales, un entorno económico externo que limita los procesos de adquisición, condiciones del mercado, información relativa a experiencias pasadas relevantes con los vendedores, tanto positivas como negativas, acuerdos previos ya existentes y sistemas de gestión de contratos, etc.
6	<b>ACTIVOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA ORGANIZACIÓN</b>	Dentro de los activos de los procesos de la organización están, las listas de vendedores preferidos ya precalificados, las políticas de la organización, guías específicas o plantillas de la organización que relacionan la forma en que los acuerdos son redactados o construidos y políticas y procedimientos financieros relativos a facturación y recaudo.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS

Tabla 6 Herramientas y técnicas efectuar las adquisiciones

NO	HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN
1	JUICIO DE EXPERTOS	Se debe tomar en cuenta las recomendaciones de los Individuos o grupos que tengan conocimientos especializados o capacitación en temas como evaluación de propuestos, asuntos técnicos o en la materia, conocimientos en áreas

NO	HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN
		funcionales relevantes tales como finanzas, ingeniería, diseño, desarrollo, gestión de la cadena de suministro, entorno regulatorio de la Industria, leyes, normas y requisitos de cumplimiento y negociación, etc.
2	PUBLICIDAD	Las oportunidades de vendedores potenciales se pueden ampliar mediante la colocación de anuncios en publicaciones de amplia difusión, tales como periódicos seleccionados o publicaciones profesionales especializadas. La mayoría de las autoridades gubernamentales exige la publicación o publicación en línea de los contratos gubernamentales pendientes.
3	CONFERENCIAS OFERENTES DE	Las conferencias de oferentes se utilizan para asegurar que todos los posibles oferentes comprendan la adquisición de manera clara y en común, y que ningún oferente reciba trato preferencial.
4	ANÁLISIS DE DATOS	Entre las técnicas de análisis de datos se presenta la evaluación de propuestas. Las propuestas se evalúan para asegurar que estén completas y cumplan plenamente con los documentos de la licitación, los enunciados de la adquisición, los criterios de selección de proveedores y cualquier documento incluido en la licitación.
5	HABILIDADES INTERPERSONALES Y DE EQUIPO	Las habilidades interpersonales y de equipo que pueden utilizarse en este proceso incluyen la negociación. Esta es una discusión orientada a llegar a un acuerdo, la cual aclara la estructura, derechos y obligaciones de las partes y otros términos relativos a las compras para que logre alcanzar un acuerdo mutuo antes de firmar el contrato.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## SALIDAS

Tabla 7 Salidas efectuar las adquisiciones

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
1	VENDEDORES SELECCIONADOS	Los vendedores seleccionados son aquellos que, en función del resultado de la evaluación de la propuesta o licitación, se ha establecido que se encuentran en un rango competitivo.
	ACUERDOS	<p>Un contrato es un acuerdo vinculante para las partes que obliga al vendedor a proporcionar los productos, servicios o resultados especificados. Los principales componentes del documento de un acuerdo pueden incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enunciados del trabajo relativo a las adquisiciones o los principales entregables.</li> <li>▪ Los hitos o la fecha en la que se requiere un cronograma.</li> <li>▪ Informes de desempeño.</li> <li>▪ Precios y las condiciones de pago.</li> <li>▪ Criterios de inspección, calidad y aceptación.</li> <li>▪ Garantía y el soporte futuro del producto.</li> <li>▪ Incentivos y las sanciones.</li> <li>▪ Seguro y las garantías de cumplimiento.</li> <li>▪ Aprobaciones de los subcontratistas subordinados.</li> <li>▪ Términos y condiciones generales.</li> <li>▪ Manejo de las solicitudes de cambio.</li> <li>▪ Cláusula de finalización y los mecanismos de resolución alternativa de controversias.</li> </ul>



NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
	SOLICITUDES DE CAMBIO	Las solicitudes de cambio se deben procesar y revisa a través de un proceso de control integrado de cambios.
	ACTUALIZACIÓN DEL PLAN PARA LA DIRECCIÓN DEL PROYECTO	Cualquier cambio en el plan para la dirección del proyecto debe pasar por un proceso de control integrado de cambios.
	ACTUALIZACIONES A LOS DOCUMENTOS DEL PROYECTO	Se deben actualizar todos los documentos del proyecto que pueden utilizarse como resultado de efectuar las adquisiciones, incluyendo los registros de lecciones aprendidas, documentos de requisitos, calendarios de recursos, registro de riesgos, registros de interesados entre otros.
	ACTUALIZACIONES A LOS ACTIVOS DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN	Los elementos de los activos de los procesos de la organización que pueden actualizarse como resultado de efectuar las adquisiciones incluyen los listados de vendedores posibles y preclasificados y toda la información relevante a experiencias con los vendedores, tanto positivos como negativos.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

### 6.2.3. CONTROLAR LAS ADQUISICIONES

Controlar las Adquisiciones es el proceso de gestionar las relaciones de adquisiciones, monitorear la ejecución de los contratos y efectuar cambios y correcciones al contrato según corresponda. El beneficio clave de este proceso es que garantiza que el desempeño tanto del vendedor como del comprador satisface los requisitos de adquisición de conformidad con los términos del acuerdo legal. (Project Management Institute, 2017)

Las entradas, herramientas y técnicas, y salidas de este proceso son:

#### ENTRADAS

Tabla 8 Entradas controlar las adquisiciones

NO	ENTRADAS	DESCRIPCIÓN
1	PLAN PARA LA DIRECCIÓN DEL PROYECTO	Los componentes del plan para la dirección del proyecto incluyen, entre otros el plan de gestión de los requisitos que describe como se analizarán, documentarán y gestionarán los requisitos de los contratistas, el plan de gestión de los riesgos que contiene el modo en que las actividades de riesgo creadas por los vendedores se estructurarán y se llevarán a cabo para el proyecto, el plan de gestión de las adquisiciones que contiene las actividades a llevar a cabo durante el proceso de controlar las adquisiciones, el plan de gestión de cambios que contiene información sobre el modo en que se procesarán los cambios creados por los vendedores y la línea base del cronograma.
2	DOCUMENTOS DEL PROYECTO	Los documentos del proyecto que pueden ser considerados como entradas de este proceso son: <ul style="list-style-type: none"> <li>El registro de supuestos, el cual documenta los supuestos que se han hecho durante el proceso de adquisición.</li> </ul>

NO	ENTRADAS	DESCRIPCIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las lecciones aprendidas en el proyecto se pueden apilar más adelante en el proyecto para mejorar el desempeño de los contratistas y el proceso de adquisición.</li> <li>▪ La lista de los principales hitos que muestra cuándo se prevé que los vendedores entreguen sus resultados.</li> <li>▪ Los informes de calidad que identifiquen procedimientos o productos de los vendedores que no estén cumpliendo con lo pactado.</li> <li>▪ La documentación de requisitos técnicos, contractuales, legales o requisitos no técnicos.</li> <li>▪ El registro de riesgos en el cual cada vendedor aprobado tiene sus propios riesgos, dependiendo de su organización, duración del contrato, el entorno existente.</li> <li>▪ El método de entrega.</li> <li>▪ El tipo de contratación elegido y el precio acordado.</li> <li>▪ El registro de interesados que incluye información de los interesados identificados, incluidos miembros del equipo, vendedores, funcionarios de contratación y otros interesados involucrados en las adquisiciones.</li> </ul>
3	ACUERDOS	Los acuerdos son convenios entre partes, que incluyen el convenio de los deberes de cada una de las partes. Aquellos de mayor relevancia se revisan para verificar que cumplan los términos y condiciones.
4	DOCUMENTACIÓN DE LAS ADQUISICIONES	La documentación de las adquisiciones contiene registros completos de apoyo para administrar los procesos de adquisición, incluye el informe del trabajo, la información de pagos, la información del desempeño del trabajo de los tratantes, planos, planos y otros eventos.
5	SOLICITUDES DE CAMBIO APROBADAS	Las solicitudes de cambio aprobadas pueden incluir modificaciones a los términos y condiciones del contrato, incluidos los enunciados del trabajo SOW relativo a las adquisiciones, los precios y la descripción de los productos, servicios o resultados a suministrar.
6	DATOS DE DESEMPEÑO DEL TRABAJO	Los datos de desempeño del trabajo contienen datos de los vendedores sobre el estado del proyecto, tales como el desempeño técnico, actividades que han comenzado, están en curso o han finalizado y costos incurridos comprometidos.
7	FACTORES AMBIENTALES DE LA EMPRESA	Los factores ambientales de la empresa que pueden influir en el proceso controlar las Adquisiciones incluyen, entre otros el sistema de control de cambios del contrato, las condiciones del mercado, el sistema de gestión financiera y de cuentas a pagar y el código de ética de la organización compradora.
8	ACTIVOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA ORGANIZACIÓN	Los activos de los procesos de la organización que se deben tener en cuenta en el proceso de controlar las adquisiciones son las políticas de adquisición.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS

Tabla 9 Herramientas y técnicas controlar las adquisiciones

NO	HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN
1	JUICIO DE EXPERTOS	Se debe tomar en cuenta las habilidades de los individuos o grupos que tengan conocimientos especializados o capacitación en áreas funcionales relevantes tales como finanzas, ingeniería, diseño, desarrollo, gestión de la cadena de suministro, leyes, reglamentaciones y requisitos de cumplimiento y administración de reclamaciones.
2	ADMINISTRACIÓN DE RECLAMACIONES	Las reclamaciones se documentan, procesan, monitorean y gestionan a lo largo del ciclo de vida del contrato, generalmente de acuerdo con los términos del mismo.
3	ANÁLISIS DE DATOS	Las técnicas de análisis de datos que pueden utilizarse para monitorear y controlar las adquisiciones incluyen las revisiones del desempeño de los contratos donde se miden, comparan y analizan el desempeño de calidad, recursos, cronograma y costos frente al acuerdo. De igual manera, analizar el Valor Ganado (EVA), el cual determina el grado de desviación con respecto al objetivo, calculando las variaciones del cronograma y del costo, junto con los índices de desempeño o del cronograma y del costo, es una herramienta que tiene como fin desarrollar un pronóstico de la estimación a la conclusión (EAC) para el desempeño del costo, para determinar si el desempeño está mejorando o está deteriorándose.
4	INSPECCIÓN	Se realiza una revisión estructurada del trabajo que está realizando el contratista y de sus entregables.
5	AUDITORÍAS	Es la revisión estructurada del proceso de adquisiciones, las cuales deben estar descritas en el contrato de adquisición.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## SALIDAS

Tabla 10 Salidas controlar las adquisiciones

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
1	ADQUISICIONES CERRADAS	El comprador le proporciona al vendedor una notación formal escrita de que ha completado el contrato. Generalmente, los requisitos para el cierre formal de la adquisición se especifican en los términos y condiciones del contrato, y se incluyen en el plan de gestión de las adquisiciones. Normalmente, todos los entregadores deben haber sido suministrados a tiempo y de conformidad con los requisitos técnicos y de calidad, no debe haber reclamaciones o facturas pendientes, y todos los pagos finales deberían haber sido efectuados.
2	INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO DEL TRABAJO	La información de desempeño del trabajo incluye información sobre cómo se está desempeñando un vendedor mediante la comparación de los entregables recibidos, el desempeño técnico alcanzado, los costos incurridos y aceptados hasta el presupuesto del trabajo para el trabajo realizado.
3	ACTUALIZACIONES A LA DOCUMENTACIÓN DE LAS ADQUISICIONES	La documentación de las adquisiciones que puede actualizarse incluye el contrato con todos los cronogramas de respaldo, los cambios solicitados del contrato que no han sido aprobados y las solicitudes de cambio aprobadas.

NO	SALIDAS	DESCRIPCIÓN
4	SOLICITUDES DE CAMBIO	El proceso controlar las adquisiciones puede solicitar el cambio del plan para la dirección del proyecto, sus planes subsidiarios y otros componentes tales como la línea base de costos, la base del cronograma y el plan de gestión de las adquisiciones.
5	ACTUALIZACIONES DEL PLAN PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO	Los componentes que pueden requerir una solicitud de cambio para el plan para la dirección del proyecto incluyen, el plan de gestión de los riesgos donde cada acuerdo y cada vendedor poseen su conjunto de riesgos que puede requerir actualizaciones, el plan de gestión de las adquisiciones puede requerir actualizaciones dependiendo de los resultados del desempeño de los vendedores durante la ejecución del trabajo, la línea base del cronograma, y la línea base de costos.
6	ACTUALIZACIONES A LOS DOCUMENTOS DEL PROYECTO	Los documentos del proyecto que pueden actualizarse como resultado de controlar son, el registro de lecciones aprendidas, los requisitos de recursos, la matriz de requisitos, el registro de riesgos y el registro de interesados.
7	ACTUALIZACIÓN A LOS ACTIVOS DE LOS PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN	Los activos de los procesos de la organización que se puede actualizar son los cronogramas y solicitudes de pago, la documentación sobre la evaluación del vendedor, las listas de vendedores, el repositorio de lecciones aprendidas y el archivo con la documentación del contrato.

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017)

## 7. LINEAMIENTOS PARA LA CONTRATACIÓN DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE

En aras de la transparencia y el acceso a la información, Colombia Compra Eficiente cuenta con las siguientes Políticas y Lineamientos para la contratación.

### **POLÍTICA DE TRASPARENCIA DE DATOS PERSONALES**

Las Entidades Públicas son las responsables del tratamiento de los datos personales asociada a sus procesos de contratación en la plataforma SECOP. Colombia Compra Eficiente, al ser el dueño y administrador de los sistemas de información de la Compra Publica, cumple el papel de responsabilidad en el tratamiento de datos definido en la Ley 1581 de 2012, donde se limita a publicar la información registrada por las entidades públicas y, por ende, no tiene poder de decisión para la eliminación o modificación de los datos personales.

Si una persona considera que se está afectando su derecho de privacidad por el mal tratamiento de datos personales, puede realizar una reclamación a la entidad dueña del proceso de contratación, para que esta cambie u omita los datos personales, no obstante, los nombres, apellidos y numero de cedula o identificación de contratistas al igual que el monto del valor del contrato no podrán en ningún caso ser ocultados, dado que constituyen información vital para el cumplimiento del principio de transparencia. (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

### **POLÍTICA AMBIENTAL INSTITUCIONAL.**

Colombia Compra Eficiente define cinco (05) directrices enfocadas en la mitigación de riesgos ambientales, las cuales deben ser cumplidas por todos los funcionarios y contratistas en la ejecución de procesos de compras, tal como lo indica la tabla 3:

*Tabla 11 Política Ambiental de Colombia Compra Eficiente*

<b>POLÍTICA AMBIENTAL INSTITUCIONAL</b>	<b>DIRECTRICES AMBIENTALES</b>	
	1.	Cumplimiento obligatorio de la normativa ambiental vigente.
	2.	Uso eficiente y responsable de los recursos naturales requeridos para la operación de Colombia Compra Eficiente
	3.	Manejo responsable de residuos a través de acciones de reducción, reciclaje y reutilización
	4.	Adquisición de bienes contemplando criterios de sostenibilidad y economía cuando el objeto a contratar lo permita
	5.	Mejora continua de la gestión ambiental a través de acciones de concientización

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

## **LINEAMIENTOS PARA LA DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

La información que produce Colombia Compra Eficiente es información de interés para los partícipes del sistema de compra pública, por lo tanto, todo documento que contenga información relevante debe estar disponible a través de la página web de Colombia Compra Eficiente y se establecen unos lineamientos generales para la divulgación de dicha información.

Tales lineamientos se encuentran enmarcados en tres (03) aspectos:

- i. El objetivo del documento, en el cual se establecen los procesos, procedimientos y responsabilidades para la divulgación de la información pública que genera Colombia Compra Eficiente.
- ii. Alcance, en el cual se debe presentar toda la información pública que genera Colombia Compra Eficiente.
- iii. Forma de divulgar la información pública, la cual debe estar a disposición en la página web de Colombia Compra Eficiente. Si los interesados solicitan información pública que no esté disponible en la página web, el responsable del área que recibió la solicitud debe entregar la información en el formato solicitado y si es del caso preparar la información para su publicación en la página web. Si la información solicitada no es pública el responsable del área debe estudiar la viabilidad de entregarla y si tiene dudas debe discutir el tema en el Comité de Dirección.

Existe un esquema definido por Colombia compra Eficiente para la divulgación e inventario de la información el cual consta de documento, lugar de publicación, responsable y una descripción del documento. (Colombia Compra Eficiente, 2017b)

### **7.1. PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE POR EL CUAL SE RIGE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE**

El Art. 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 establece que las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente. En desarrollo de esta disposición, Colombia Compra Eficiente presenta los Lineamientos generales para la expedición de Manuales de Contratación, los cuales son de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales.

Los manuales de contratación definen los procedimientos para seleccionar a los contratistas y están orientados a que en los procesos de contratación se garanticen los objetivos, la eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia, la rendición de cuentas, el manejo de los riesgos la publicidad y la transparencia.

El Manual de Contratación es también un instrumento de gestión estratégica puesto que tiene como propósito principal servir de apoyo al cumplimiento del objetivo misional de cada entidad estatal.

Colombia Compra Eficiente ha realizado diferentes mesas de trabajo con los principales actores de la contratación de acuerdo con cada industria y sector. Para la industria de la construcción, explicada previamente la importancia del sector de la infraestructura vial, se han definido una serie de manuales, guías, modelos de contratos, modelos de pliegos de condiciones, modelos de documentos para los procesos.

Durante la revisión de la información del presente trabajo de grado, en el marco del acuerdo de paz firmado por el Gobierno Nacional del presidente Santos, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, se presentó el plan 51x50 que mejorará las vías terciarias de 51 municipios que fueron históricamente afectados por el conflicto armado.

Este convenio que se firmó entre la Agencia de Renovación del Territorio y 29 municipios hace parte del cumplimiento del primer punto del acuerdo de paz donde se construirá, para cada municipio, 50 kilómetros de vías terciarias según la priorización que determinen las partes firmantes del convenio. En la etapa 1 del programa de red terciaria, se invertirán cerca de \$50 mil millones para intervenir 2.550 kilómetros de vías en 51 municipios que les permitirá tener una mejor conectividad con los centros urbanos y con mayor facilidad a las vías 4G; así mismo habrá una notable reducción en los tiempos de desplazamiento y mejorará la calidad de vida de sus habitantes. (Ministerio de Transporte de Colombia, 2017)

Precisamente, Colombia Compra Eficiente ha presentado una serie de documentos de dicho plan, entre los cuales se encuentran:

- Modelo de estudios previos
- Minuta de convenios solidarios (aplica para las juntas de acción comunal que podrán desarrollar actividades de acuerdo con la directriz del plan)
- Modelo de pliego de condiciones
- Guía para procesos de obra pública
- Minuta de contrato de obra pública
- Modelo de pliego de condiciones (fase 2 y fase 3)
- Guía para procesos de obra pública (fase 2 y fase 3)
- Minuta de contrato de obra pública (fase 2 y fase 3)

El presente trabajo de grado analizará la información relacionada previamente de acuerdo con los objetivos del mismo.

## **7.2. ESQUEMA DE PUBLICACIÓN COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CCE**

Colombia Compra Eficiente utiliza un esquema de publicación en su página web referente a su gestión documental en el cual se describe la información, los contenidos, los formatos, los medios de conservación de soportes, responsables de la información y lugar de consulta referente a toda la documentación que maneja la Agencia en sus procesos internos.

Colombia Compra Eficiente dentro de sus publicaciones cuenta con el acceso a documentos tipo, manuales y guías que facilitan los procesos de contratación en sus diferentes etapas. También pone a disposición de los interesados modelos de contratos en consultoría, contrato de comodato, contrato de compraventa de bienes muebles, contratos de prestación de servicios, de defensa judicial, contratos de arrendamiento de inmuebles, contratos de fiducias, compra de equipos de cómputo y contratos de obra pública. Todos de fácil acceso y descarga desde la página web.

Otro tipo de publicación que contempla Colombia Compra Eficiente es el modelo de pliegos de condiciones y recomienda su uso a las Entidades Estatales. Cuenta con modelos de documentos del proceso de contratación tales como los avisos de convocatoria, las resoluciones de adjudicación y las resoluciones de apertura.

Asimismo, Colombia Compra Eficiente publica los manuales y guías para el uso de la herramienta SECOP II y el manual para el uso de datos abiertos de SECOP. (Colombia Compra Eficiente, 2017b)



## **8. ANÁLISIS COMPARATIVO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE Y PMI**

Este capítulo comprende un análisis comparativo de las diferencias y similitudes que presentan los documentos, guías y manuales tipo, difundidos por Colombia Compra Eficiente, y los lineamientos descritos por el PMI en la guía PMBOK 6ta edición referente a la gestión de las adquisiciones. Evidenciando hallazgos y recomendaciones que permitan el uso del presente documento como oportunidad de mejora de los procesos de contratación pública estatal en Colombia.

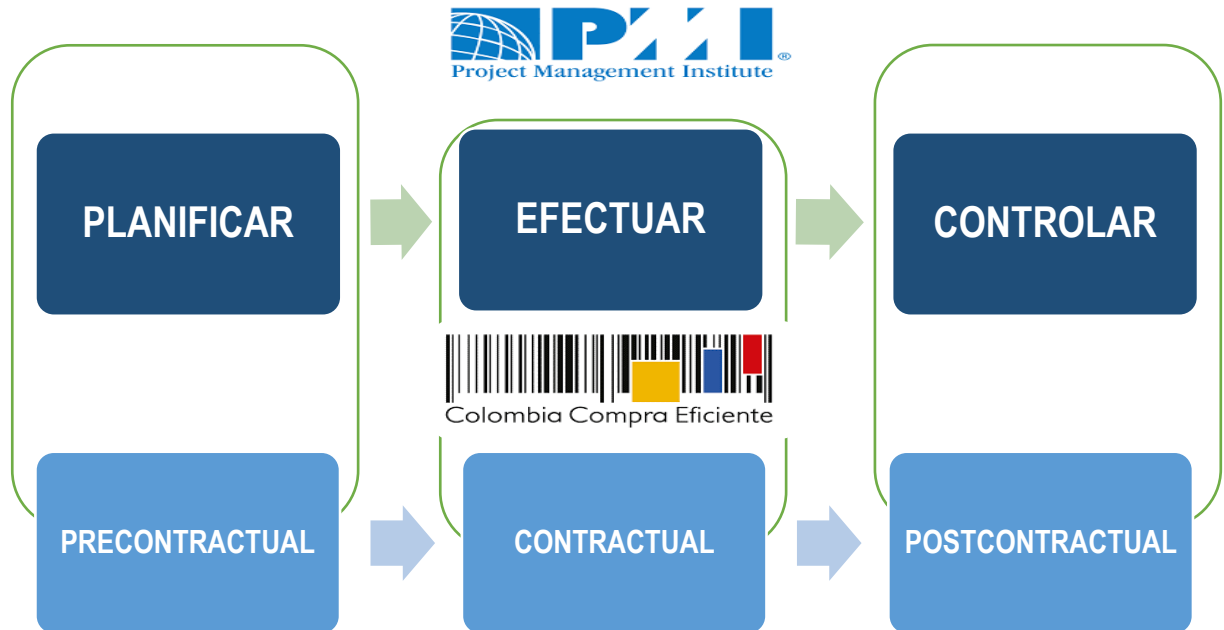
### **8.1. COMPARACIÓN DEL PROCESO PMI (GESTIÓN DE ADQUISICIONES) CONTRA GESTIÓN DE ADQUISICIONES COLOMBIA COMPRA EFICIENTE - CCE**

Colombia Compra Eficiente como ente rector del sistema de compras y contratación pública en Colombia, desarrolla mecanismos de apoyo para sus partícipes, en los diferentes sectores de la economía colombiana. Su propósito es definir lineamientos que orienten las compras estatales, a través de normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos, mediante la divulgación de manuales y guías, modelos de contratos, modelos de pliegos de condiciones, modelos de documentos de procesos de contratación.

Como se mencionó en el capítulo 4, el sector de la construcción ha sido el pilar del crecimiento de la economía colombiana durante los últimos años, siendo crucial para ello, el desarrollo de las concesiones viales y el momento coyuntural que atraviesa el país respecto al mejoramiento de vías terciarias por efecto del acuerdo de paz en la presente etapa de postconflicto. Por esto, Colombia Compra Eficiente enfoca esfuerzos particulares para la elaboración de lineamientos en dicho sector, lo cual ha sido motivo suficiente para enfocar el presente trabajo al sector de infraestructura vial.

Por otra parte, teniendo en cuenta la importancia del PMI en la gestión de proyectos a nivel mundial, el presente trabajo de grado busca establecer un análisis comparativo teniendo en cuenta el capítulo de Gestión de las adquisiciones del PMI y sus tres procesos, Planificar, Efectuar y Controlar las adquisiciones contra los documentos que presenta Colombia Compra Eficiente, enfocado en el sector de infraestructura vial en sus etapas precontractual, contractual y postcontractual.

Figura 2 Comparativo PMI y Colombia Compra Eficiente



Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## 8.2. CRITERIOS DE COMPARACIÓN

El diagnóstico resultado del presente trabajo de grado define inicialmente unos criterios de comparación frente a los lineamientos que presenta el PMI para la gestión de las adquisiciones, identificando la totalidad de documentos que integran los lineamientos que Colombia Compra Eficiente promueve, publicados en la página de la Agencia Nacional de Contratación Pública.

En total, se encontraron 53 documentos que se encuentran divididos en 5 categorías, siendo los manuales y guías, modelos de contratos y modelos de pliegos de condiciones.

Tabla 12 Documentos Colombia Compra Eficiente.

CATEGORÍA	NÚMERO DE DOCUMENTOS
Guías y manuales	25
Modelos de contratos	11
Modelos de pliegos de condiciones	6
Modelos de documentos del proceso de contratación	3
Documentos vías terciarias (plan 51x50)	8
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Dichos documentos fueron clasificados posteriormente en cada uno de los 10 sectores principales de la economía:

## Guías y manuales

Tabla 13 Sectores de la economía contra los manuales y guías de Colombia Compra Eficiente.

No.	TIPO DE DOCUMENTO	NOMBRE DEL DOCUMENTO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	SECTORES ECONÓMICOS											
			Sector agropecuario	Sector de servicios	Sector industrial	Sector de transporte	Sector de comercio	Sector financiero	Sector de la construcción	Sector minero y energético	Sector solidario	Sector de comunicaciones		
1	Guía	Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Guía	Guía para la participación de proveedores extranjeros en Procesos de Contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Guía	Guía para la codificación de Bienes y Servicios	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Guía	Guía para determinar y verificar la Capacidad Residual del proponente en los Procesos de Contratación de obra pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Guía	Guía para la contratación con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad		✓									✓	
6	Guía	Guía para la elaboración de Estudios de Sector	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Guía	Guía de asuntos corporativos en Procesos de Contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Guía	Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Guía	Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones en SECOP I	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10	Guía	Guía de obra pública		✓	✓	✓				✓	✓			
11	Guía	Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12	Guía	Guía para Entidades Estatales con régimen especial de contratación	✓	✓					✓	✓	✓			
13	Guía	Guía para la liquidación contratos estatales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
14	Guía	Guía de garantías en Procesos de Contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15	Guía	Guía para solicitar el hipervínculo del SECOP con los sistemas de información de las Entidades Estatales destinatarias de la Circular Externa 20	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16	Guía	Aplicación para establecer la Capacidad Residual	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17	Guía	Matriz de riesgos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18	Guía	Guía para entender los Acuerdos Marco		✓	✓									
19	Manual	Manual de incentivos en Procesos de Contratación	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
20	Manual	Manual para la identificación y cobertura del Riesgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21	Manual	Lineamientos generales para la expedición de manuales de contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Manual	Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación		✓						✓			✓	✓
23	Manual	Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
24	Manual	Manual para la Operación Secundaria de los Instrumentos de Agregación de Demanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
25	Manual	Manual de la modalidad de selección Mínima Cuantía	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TOTAL			21	24	22	21	20	21	23	22	22	21		

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## Modelos de contratos

Tabla 14 Sectores de la economía contra los contratos de Colombia Compra Eficiente.

No.	NOMBRE DEL DOCUMENTO TIPO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	SECTORES ECONOMICOS									
		Sector agropecuario	Sector de servicios	Sector industrial	Sector de transporte	Sector de comercio	Sector financiero	Sector de la construcción	Sector minero y energético	Sector solidario	Sector de comunicaciones
1	Contrato de consultoría	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Contrato de suministro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Contrato de comodato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Contrato de compraventa de bienes muebles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Contrato de prestación de servicios de defensa judicial	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Contrato de arrendamiento de inmuebles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Contrato de prestación de servicios	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Contrato de fiducia para el manejo de anticipos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Contrato de obra pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10	Contrato de compra de equipos de cómputo estándar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11	Contrato de obra pública tipo para contratos plan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TOTAL		11	11	11	11	11	11	11	11	11	11

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## Modelos de pliegos de condiciones.

Tabla 15 Sectores de la economía contra pliegos de Colombia Compra Eficiente.

No.	NOMBRE DEL DOCUMENTO TIPO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	SECTORES ECONOMICOS									
		Sector agropecuario	Sector de servicios	Sector industrial	Sector de transporte	Sector de comercio	Sector financiero	Sector de la construcción	Sector minero y energético	Sector solidario	Sector de comunicaciones
1	Pliego de condiciones tipo para Proceso de Contratación de servicios de consultoría	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Pliego de condiciones contrato suministro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Pliego de condiciones para contrato de obra pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Apéndice de requisitos habilitantes para contratos plan	✓	✓		✓			✓	✓	✓	
5	Pliego de obra pública tipo para Contratos Plan	✓	✓		✓			✓	✓	✓	
6	Pliego de condiciones para servicios de interventoría	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TOTAL		6	6	4	6	4	4	6	6	6	4

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## Modelos de documentos del proceso de contratación.

Tabla 16 Sectores de la economía contra los avisos de Colombia Compra Eficiente.

No.	NOMBRE DEL DOCUMENTO TIPO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	SECTORES ECONOMICOS									
		Sector agropecuario	Sector de servicios	Sector industrial	Sector de transporte	Sector de comercio	Sector financiero	Sector de la construcción	Sector minero y energético	Sector solidario	Sector de comunicaciones
1	Aviso de convocatoria para los Procesos de Contratación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Resolución de adjudicación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Resolución de Apertura	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TOTAL		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## Documentos vías terciarias (plan 51x50).

Tabla 17 Sectores de la economía contra los documentos vías terciarias de Colombia Compra Eficiente.

PLAN	NOMBRE DOCUMENTO	MODALIDAD DE SELECCIÓN	SECTOR ECONÓMICO	
Plan 51x50	Conservación Rufinaria	Estudios previos	Sector de la construcción	
		Minuta convenios solidarios		
	Conservación Periódica	Pliego de condiciones		Licitación Pública o Selección Abreviada de Menor Cuantía
		Pliego de condiciones con control de cambios		
		Guía para Procesos de Contratación de obra pública		
		Minuta Contrato de Obra Pública		
Vías Terciarias Fase 2 y Fase 3	Pliego de condiciones	Licitación Pública o Selección Abreviada de Menor Cuantía*		
	Guía para Procesos de Contratación de obra pública			
	Minuta Contrato de Obra Pública			

\* Vías terciarias que ejecuten recursos del Sistema General de Regalías

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Teniendo en cuenta que el subsector de infraestructura vial se enmarca en los sectores principales de transporte y construcción, se definió seleccionar aquellos documentos que se relacionan con las modalidades de selección de Licitación Pública, Concurso de Méritos y Selección Abreviada de Menor Cuantía, arrojando como muestra para el análisis, un total de 30 documentos que fueron confrontados con aquellas entradas, herramientas o salidas de cada uno de los procesos del PMI previamente establecidos.

Por último, cada documento fue analizado mediante una tabla estándar la cual identifica:

1. El nombre del documento, código interno del análisis y modalidad de selección a que corresponde.
2. Las características del documento de Colombia Compra Eficiente
3. La correspondencia en PMI
4. Las entradas, herramientas y salidas que tiene el documento
5. Las similitudes y diferencias que tiene el documento frente al PMI
6. Los hallazgos evidenciados en el análisis realizado.

Resultado del análisis tanto de las diferencias como de las similitudes con el PMI, se identificaron y clasificaron los hallazgos, teniendo en cuenta las siguientes categorías:

**Fortalezas:** Cuando el hallazgo demuestra un proceso de gestión de adquisiciones suficiente para suplir la necesidad del proceso de contratación.

**Oportunidad de mejora:** Aquellos hallazgos que presenten oportunidades de mejora a los procesos evaluados.

Cada una de las 16 tablas resultado del análisis serán agrupadas de acuerdo con las etapas de la gestión contractual de Colombia Compra Eficiente, anteriormente mencionados.

### **8.3. ANÁLISIS COMPARATIVO**

De los 30 documentos analizados de Colombia Compra Eficiente, 19 corresponden a la etapa de precontractual.



Tabla 18 Documentos etapa precontractual.

Etapas gestión contractual	Nombre documento
Etapa precontractual	Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones en SECOP I
	Guía para la codificación de bienes y servicios.
	Guía para la elaboración de estudios de sector.
	Guía de obra pública.
	Guía de obra pública para procesos de contratación vías terciarias 50x51.
	Guía para procesos de obra pública vías terciarias fase1 y fase2.
	Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación.
	Matriz de riesgos.
	Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes.
	Apéndice de requisitos para contratos plan.
	Pliego de condiciones para servicios de interventoría.
	Pliego de obra pública tipo para contratos plan.
	Pliego de condiciones para contratos de obra pública.
	Pliego de condiciones para vías terciarias (Plan 51x50).
	Pliego de condiciones para servicios de consultoría.
	Pliego de condiciones para vías terciarias (Fase 2 y 3).
	Estudios previos vías terciarias.
	Resolución de apertura.
	Aviso de convocatoria para los procesos de contratación.

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

9 documentos corresponden a la etapa de contractual.

Tabla 19 Documentos etapa contractual.

Etapas gestión contractual	Nombre documento
Etapa contractual	Resolución de adjudicación.
	Guía de garantías en procesos de contratación.
	Contrato de consultoría.
	Contrato de obra pública.
	Contrato de obra pública tipo para contratos plan.
	Minuta contrato obra pública vías terciarias (plan 51x50).
	Minuta de convenios solidarios vías terciarias (plan 51x50).
	Minuta de contrato Obra pública vías terciarias (Fase 2 y 3).
	Guía para manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable.

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

2 documentos corresponden a la etapa de postcontractual.

Tabla 20 Documentos etapa postcontractual.

Etapas gestión contractual	Nombre documento
Etapa postcontractual	Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos con las entidades estatales.
	Guía para la liquidación de contratos estatales.

Elaborado: Autores

Fuente: (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

### 8.3.1. PRECONTRACTUAL

Luego del análisis de los 19 documentos de Colombia Compra Eficiente que pertenecen a esta etapa, se encontraron 12 hallazgos.

Tabla 21 Hallazgo 1 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones en SECOP I.	Cod. Documento	PCP01
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Plan de gestión de adquisiciones.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	Lista de verificación para elaborar o actualizar el plan anual de adquisiciones.		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formato del plan anual de adquisiciones.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Publicación o actualización del plan anual de adquisiciones.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	<p>Ambos presentan la estrategia de selección, así como los valores estimados, el plazo o duración estimada de ejecución y la fuente de los recursos.</p> <p>Define roles y responsabilidades y declara la estrategia en actividades a emprender.</p>		
	Diferencia	<p>Colombia Compra Eficiente no desglosa de manera más detallada como se realizará la compra, ni enuncia de manera general las restricciones y supuestos que pueden afectar las adquisiciones ya planeadas, (gestión de riesgos).</p>		
	Hallazgo	<p>Se evidencia una oportunidad de mejora en la guía analizada, dado que no incluye dentro de sus recomendaciones la identificación de riesgos.</p> <p>En el sector de infraestructura vial, es fundamental identificar los riesgos previo a la ejecución del plan anual de adquisiciones, ya que permite tomar decisiones o tratar los riesgos a tiempo.</p>	Cod. Identificación hallazgo	H01

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 22 Hallazgo 2 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía para la codificación de bienes y servicios.	Cod. Documento	PCP02
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapas Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Análisis de datos.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Herramienta
ESTRUCTURA	Entradas	Plan anual de adquisiciones.		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de codificación estándar de naciones unidas - UNSPSC.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Bien y/o servicio codificado.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Ambas herramientas responden una misma pregunta: ¿qué bien y/o servicio se va a comprar?		
	Diferencia	Para el caso del PMI la herramienta de análisis de datos, busca adicionalmente identificar si el bien o servicio a comprar puede ser suministrado por la misma organización, o por el contrario requiere la contratación de un tercero.		
	Hallazgo	<p>Se evidencia una fortaleza por parte de Colombia compra eficiente, ya que la guía analizada permite afinar las descripciones en los planes de adquisiciones y evitar confusiones entre actividades y definiciones de uso de bienes y servicios.</p> <p>Lo anterior dado que dentro del sector de infraestructura vial se presentan diferentes actividades y/o servicios que mantienen especificaciones particulares que no todos los proveedores pueden presentar, tales como: suministros de insumos, estudios y diseños, compraventa de maquinaria, entre otros.</p>	Cod. Identificación hallazgo	H02

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 23 Hallazgo 3 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía para la elaboración de estudios de sector.	Cod. Documento	PCP03
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapas Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Recopilación de datos (investigación de mercado).		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Herramienta
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información del sector.</li> <li>• Análisis de datos (clasificación del producto).</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicas de análisis de información.</li> <li>• Análisis numérico y gráfico.</li> <li>• Análisis estadístico.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios y documentos previos.</li> <li>• Análisis del sector.</li> </ul>		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Estudio de la capacidad de la industria (mercado) mediante la implementación de diferentes técnicas. Ambos identifican a través de varias fuentes las características principales de los posibles proveedores. Buscan equilibrar los riesgos asociados a la consecución de los vendedores y evalúan contextos económicos, técnicos, regulatorios entre otros. Ambos recopilan información necesaria que permita alcanzar los objetivos de: eficacia, eficiencia, economía y manejo de riesgos.		
	Diferencia	Colombia Compra Eficiente no considera como parte del análisis del mercado o sector, el ciclo de vida completo del producto (bien y/o servicio), la guía únicamente recomienda evaluar y analizar datos históricos del producto desde aspectos netamente generales del sector.		
	Hallazgo	Se evidencia una oportunidad de mejora en la guía analizada, dado que no contempla de manera expresa el análisis del ciclo de vida del producto (bien y/o servicio) a contratar, que para el caso del sector de infraestructura vial debe analizar además de la ejecución de la obra, las demás fases que el producto deberá surtir (operación y/o mantenimiento).	Cod. Identificación hallazgo	H03

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 24 Hallazgo 4 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de obra pública.</li> <li>• Guía de obra pública para procesos de contratación vías terciarias 50x51.</li> <li>• Guía para procesos de obra publica vías terciarias fase1 y fase2.</li> </ul>	Cod. Documento	PCP04
	Tipo de contrato	Obra pública.	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapas Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Estrategia de las adquisiciones.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis del sector para obra pública.</li> <li>• Estimación de riesgos.</li> <li>• Estudios técnicos.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pliego de condiciones.</li> <li>• Minuta de contrato.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Contrato.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	<p>La principal similitud entre las guías analizadas y la "estrategia de las adquisiciones", radica en determinar el método de entrega de la obra vial, el tipo de contrato y el modo en que avanzará el proceso de selección.</p> <p>De igual manera las guías mencionan en detalle las fases de planeación y ejecución, indicando a su vez, la calidad en contratos de obra pública, tal como lo relaciona PMI.</p>		
	Diferencia	<p>El PMI, establece en cada una de las fases de la gestión de adquisiciones, criterios de monitoreo de indicadores e hitos de desempeño.</p> <p>Así mismo, el PMI plantea el proceso para la transferencia del conocimiento en cada una de las fases (lecciones aprendidas). En la guía que presenta Colombia Compra Eficiente no se evidencia el manejo de las lecciones aprendidas o monitoreo de indicadores de desempeño.</p>		
	Hallazgo	Se identifica como una oportunidad de mejora, puesto que existe una ausencia de la gestión de conocimiento, que de presentarse positivamente en el sector de infraestructura vial, permitiría optimizar la contratación y ejecución de dichas obras.	Cod. Identificación hallazgo	H04

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 25 Hallazgo 5 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación.</li> <li>Matriz de riesgos.</li> </ul>	Cod. Documento	PCP05
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obra pública.</li> <li>Interventoría.</li> <li>Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Manual
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurso de méritos.</li> <li>Licitación pública.</li> <li>Selección abreviada.</li> </ul>	Etapas Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Documentos del proyecto.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Entrada
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Objeto de la contratación.</li> <li>Participes.</li> <li>Estudios técnicos.</li> <li>Planes estratégicos.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matriz de riesgos.</li> <li>Juicio de expertos.</li> <li>Análisis DOFA.</li> <li>Encuestas y cuestionarios, Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Riesgos identificados, categorizados y monitoreados.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	<p>En ambos se describe el análisis de los riesgos y la planeación de la respuesta. De igual manera, los dos procesos contienen una matriz de trazabilidad de riesgos, donde se clasifican y se monitorean los mismos.</p>		
	Diferencia	No se encontraron diferencias significativas, una vez realizado el análisis comparativo.		
	Hallazgo	<p>Se evidencia una fortaleza en todo el tratamiento de identificación, clasificación, evaluación y monitoreo de riesgos tal como lo sugiere PMI, lo cual beneficia a los proyectos de infraestructura vial en las etapas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planeación, contemplando plan anual de adquisiciones y los pliegos de condiciones.</li> <li>Selección, con la apertura o declaración de desierto del proceso de contratación.</li> <li>Ejecución, en donde se contempla ejecución del contrato hasta su vencimiento o liquidación.</li> </ul>	Cod. Identificación hallazgo	H05

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 26 Hallazgo 6 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes.</li> <li>Apéndice de requisitos para contratos plan.</li> </ul>	Cod. Documento	PCP06
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obra pública.</li> <li>Interventoría.</li> <li>Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Manual
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurso de méritos.</li> <li>Licitación pública.</li> <li>Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Criterios de selección de proveedores.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de mercado.</li> <li>Información de los proveedores.</li> <li>Estudios técnicos.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de experiencia jurídica, financiera y organizacional del proveedor.</li> <li>Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Requisitos habilitantes determinados.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	<p>Ambos definen parámetros básicos como filtro para la presentación de proveedores al proceso de selección.</p> <p>Buscan de igual manera verificar aspectos del proveedor tales como la experiencia, capacidad financiera y capacidad técnica.</p>		
	Diferencia	<p>El PMI establece como criterios de selección la capacidad del proveedor de presentar los entregables en fechas más cortas.</p> <p>Así mismo, el PMI contempla el costo del ciclo de vida del producto, bien o servicio.</p> <p>La entidad estatal es autónoma de definir la forma en la que el proveedor debe acreditar la experiencia</p>		
	Hallazgo	<p>Se evidencia una oportunidad de mejora en el manual analizado, ya que si bien busca establecer criterios para que se presenten proveedores idóneos a los procesos de selección, tales condiciones se presentan como sugerencia de contratación y no como requisito específico, que impida malas prácticas de contratación. La Cámara Colombiana de Infraestructura, ha señalado esta debilidad como uno de los principales causas de corrupción en procesos de selección.</p>	Cod. Identificación hallazgo	H06

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)



Tabla 27 Hallazgo 7 Etapa precontractual

CCE	Documento a evidenciar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pliego de condiciones para servicios de interventoría.</li> <li>• Pliego de obra pública tipo para contratos plan.</li> <li>• Pliego de condiciones para contratos de obra pública.</li> <li>• Pliego de condiciones para vías terciarias (Plan 51x50).</li> <li>• Pliego de condiciones para servicios de consultoría.</li> <li>• Pliego de condiciones para vías terciarias (Fase 2 y 3).</li> </ul>	Cod. Documento	PCP07
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Pliego
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapas Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Documentos de las licitaciones.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios del sector.</li> <li>• Aviso de convocatoria para proceso de contratación.</li> <li>• Estudios técnicos.</li> <li>• Matriz de riesgos.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de requisitos habilitantes.</li> <li>• Clasificación UNSPSC.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto pliego de condiciones.</li> <li>• Pliego de condiciones definitivos.</li> </ul>		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Establecen las condiciones mínimas y particulares del proceso de selección. Tanto PMI como CCE, establecen lineamientos de contratación a partir de las buenas prácticas.		
	Diferencia	La diferencia más significativa se encuentra en que PMI presenta directrices para la elaboración de todo el proceso de selección del proveedor para la licitación, mientras que CCE, entrega modelos de documentos generales, incluyendo toda la información necesaria para la licitación, lo cual permite establecer criterios subjetivos de selección, permitiendo así, diversas formas de interpretación.		
	Hallazgo	Se evidencia una oportunidad de mejora, teniendo en cuenta que los documentos analizados, permiten que la entidad estatal, establezca requisitos no acordes con la necesidad a contratar. En el sector de infraestructura vial, la Cámara Colombiana de Infraestructura, encontró que la contratación de orden regional, durante el 2015, presentó pliegos con exigencias que conducen a únicos oferentes en más del 90% para los municipios y el 70% para los departamentos.	Cod. Identificación hallazgo	H07

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 28 Hallazgo 8 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Estudios previos vías terciarias.	Cod. Documento	PCP08
	Tipo de contrato	Obra pública.	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	*Contratación directa.	Etapa Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Factores ambientales de la empresa.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Entrada
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos específicos del entorno (vías terciarias postconflicto).</li> <li>• Especificaciones técnicas.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios técnicos y jurídicos (sector de infraestructura vial, vías terciarias).</li> <li>• Clasificación UNSPSC.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Estudio de vías terciarias plan 51x50.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Tanto PMI como CCE, permiten modificar la información que resulta del análisis, a causa de la influencia de las condiciones del mercado, los requisitos locales específicos (regulatorios y normativos).		
	Diferencia	<p>La diferencia principal radica en que, el estudio analizado, no contempla los siguientes factores que PMI sí:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vendedores</li> <li>- Sistema de contabilidad financiera.</li> </ul>		
	Hallazgo	Se identifica una fortaleza, ya que permite al estado, tomar decisiones, dados los cambios en el entorno en lo que a infraestructura vial se refiere, como lo demuestra la actual ejecución del plan 51x50 (vías terciarias postconflicto).	Cod. Identificación hallazgo	H08

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 29 Hallazgo 9 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Resolución de apertura.	Cod. Documento	PCP09
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Modelo
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapas Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Decisiones de hacer o comprar.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios y documentos previos.</li> <li>• Matriz de riesgos.</li> <li>• Disponibilidad presupuestal.</li> <li>• Aviso de convocatoria.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma del proceso de selección.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Expedición de resolución de apertura.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Ambos documentos conducen a la decisión de adquirir el bien y/o servicio requerido.		
	Diferencia	CCE presenta un formato específico para la modalidad de selección que corresponda.		
	Hallazgo	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que CCE materializa la decisión de hacer o comprar a través del documento analizado.	Cod. Identificación hallazgo	H09

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 30 Hallazgo 10 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Aviso de convocatoria para los procesos de contratación.	Cod. Documento	PCE01
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Modelo
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Publicidad.		
	Proceso	Efectuar las adquisiciones.	Criterio	Herramienta
ESTRUCTURA	Entradas	Estudios y documentos previos, matriz de riesgos.		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios y documentos previos.</li> <li>• Matriz de riesgos.</li> </ul>		
	Salidas	Aviso de convocatoria de procesos de selección.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Ambos documentos comunican a los vendedores potenciales, el proceso de selección.		
	Diferencia	No se encuentran diferencias significativas.		
	Hallazgo	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que CCE informa claramente a través del documento analizado, las fechas de convocatoria a procesos licitatorios de obra pública.	Cod. Identificación hallazgo	H10

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 31 Hallazgo 11 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Resolución de adjudicación.	Cod. Documento	PCE02
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Modelo
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Vendedores seleccionados.		
	Proceso	Efectuar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de evaluación definitiva.</li> <li>• Aviso de convocatoria.</li> <li>• Estudios previos.</li> <li>• Pliego de condiciones.</li> <li>• Minuta de contrato.</li> </ul>		
	Herramientas	Plataforma SECOPI I y II.		
	Salidas	Documento de resolución de adjudicación.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Tanto PMI como CCE, buscan señalar los proveedores seleccionados.		
	Diferencia	No se encuentran diferencias significativas.		
	Hallazgo	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que CCE informa claramente a través del documento analizado, las fechas de apertura de los procesos licitatorios de obra pública.	Cod. Identificación hallazgo	H11

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 32 Hallazgo 12 Etapa precontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía de garantías en procesos de contratación.	Cod. Documento	PCP10
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Precontractual
PMI	Documento criterio	Plan de gestión de las adquisiciones.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz de riesgos.</li> <li>• Pliegos de condiciones.</li> <li>• Contrato.</li> </ul>		
	Herramientas	Plataforma SECOP I y II.		
	Salidas	Certificado de garantías de contrato.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Ambos contemplan los asuntos relacionados con la gestión de riesgos, en busca de la consecución de garantías de cumplimiento o contratos con aseguradoras de modo que mitiguen riesgos durante la ejecución del proyecto.		
	Diferencia	No se identifican diferencias.		
	Hallazgo	Se identifica una fortaleza, dado que CCE, para el sector de infraestructura, define los lineamientos y características de cada una de las clases de garantías previstas en los procesos de contratación.	Cod. Identificación hallazgo	H12

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

### 8.3.2. CONTRACTUAL

Luego del análisis de los 9 documentos de Colombia Compra Eficiente que pertenecen a esta etapa, se encontraron 2 hallazgos.

Tabla 33 Hallazgo 1 Etapa contractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía para manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable.	Cod. Documento	PCP11
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Contractual
PMI	Documento criterio	Estrategia de las adquisiciones.		
	Proceso	Planificar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato.</li> <li>• Disponibilidad presupuestal.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pliego de condiciones.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	Contrato de fiducia.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	En ambos casos se define la estrategia de las adquisiciones, para determinar el método de pago, a medida que avanzan las fases de adquisición.		
	Diferencia	El PMI, incluye de manera adicional, varias modalidades de pago, mientras que la guía analizada, se utiliza únicamente en los contratos de obras viales que contengan la figura del anticipo.		
	Hallazgo	Se identifica una fortaleza, ya que CCE, contempla lineamientos para el correcto manejo de anticipos, lo cual, en el sector de infraestructura vial es fundamental por los altos rubros que se otorgan, en las mega obras.	Cod. Identificación hallazgo	H13

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 34 Hallazgo2 Etapa contractual.

CCE	Documento a evidenciar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrato de consultoría.</li> <li>Contrato de obra pública.</li> <li>Contrato de obra pública tipo para contratos plan.</li> <li>Minuta contrato obra pública vías terciarias (plan 51x50).</li> <li>Minuta de convenios solidarios vías terciarias (plan 51x50).</li> <li>Minuta de contrato Obra pública vías terciarias (Fase 2 y 3)</li> </ul>	Cod. Documento	PCE03
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obra pública.</li> <li>Interventoría.</li> <li>Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Contrato
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurso de méritos.</li> <li>Licitación pública.</li> <li>Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Contractual
PMI	Documento criterio	Acuerdos.		
	Proceso	Efectuar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pliego de condiciones.</li> <li>Matriz de riesgos.</li> <li>Resolución de adjudicación.</li> <li>Pólizas y garantías.</li> <li>Anexos técnicos.</li> <li>Disponibilidad presupuestal.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notificaciones y publicaciones.</li> <li>Interventoría.</li> <li>Cronograma estimado de obra.</li> <li>SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documento de contrato.</li> <li>Informes de ejecución.</li> </ul>		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	En ambos casos se identifican parámetros generales de las condiciones contractuales.		
	Diferencia	CCE entrega la minuta detallada en el formato del contrato, el cual se adapta según el tipo de obra a ejecutar.		
	Hallazgo	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que CCE cuenta con documento obligatorio a través del cual hace seguimiento a los contratos de obra pública.	Cod. Identificación hallazgo	H14

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)



### 8.3.3. POSTCONTRACTUAL

Luego del análisis de los 2 documentos de Colombia Compra Eficiente que pertenecen a esta etapa, se encontraron 2 hallazgos.

Tabla 35 Hallazgo 1 Etapa postcontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos con las entidades estatales.	Cod. Documento	PCC01
	Tipo de contrato	Interventoría.	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	Concurso de méritos.	Etapa Contratación	Postcontractual
PMI	Documento criterio	Auditorías.		
	Proceso	Controlar las adquisiciones.	Criterio	Herramienta
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designación de recursos.</li> <li>Contrato.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento técnico, jurídico administrativo y financiero.</li> <li>Plataforma SECOP I y II.</li> </ul>		
	Salidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de desempeño.</li> <li>Aprobar o rechazar oportunamente el recibo de bienes y/o servicios.</li> </ul>		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	<p>Colombia compra eficiente detalla al igual que el PMI aquellas características que debe la tener la supervisión e interventoría, que, para el caso del sector de infraestructura vial, se enmarcan principalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>identificar las necesidades de cambios y/o ajustes contractuales.</li> <li>manejar la relación con el proveedor o contratista.</li> <li>definir los recursos y actividades que se verificarán el seguimiento</li> <li>definir las obligaciones y/o responsabilidades de la supervisión.</li> </ul>		
	Diferencia	CCE define prohibiciones en la supervisión y/o auditoría. Para CCE este documento busca entregar las pautas principales para la supervisión y/o auditoría de contratos estatales enmarcadas en la etapa contractual (sub etapa de ejecución), mientras que el PMI presenta la supervisión y auditoría como herramientas del proceso de controlar, estando en etapas distintas de la gestión de adquisiciones. La interventoría es un contrato de consultoría en el cual se selecciona al contratista bajo un proceso de selección particular (concurso de méritos), es decir, la responsabilidad del control a las actividades de la construcción de las obras viales, recaen sobre un nuevo contratista. mientras que en el PMI se incluye la supervisión y auditoría a la construcción de dichas actividades como una actividad propia de la gerencia que puede o no estar a cargo de un agente externo a la organización.		
	Hallazgo	Se evidencia una fortaleza por parte de Colombia compra eficiente, teniendo en cuenta que la guía analizada detalla las actividades específicas que deben cumplirse en la supervisión, las cuales se enmarcan con el seguimiento técnico, jurídico, administrativo y financiero cuando se ejecuta un proyecto vial.	Cod. Identificación hallazgo	H15

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

Tabla 36 Hallazgo 2 Etapa postcontractual.

CCE	Documento a evidenciar	Guía para la liquidación de contratos estatales.	Cod. Documento	PCP09
	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obra pública.</li> <li>• Interventoría.</li> <li>• Estudios y diseños.</li> </ul>	Tipo de documento	Guía
	Modalidad selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurso de méritos.</li> <li>• Licitación pública.</li> <li>• Selección abreviada.</li> </ul>	Etapa Contratación	Postcontractual
PMI	Documento criterio	Adquisiciones cerradas.		
	Proceso	Controlar las adquisiciones.	Criterio	Salida
ESTRUCTURA	Entradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato de obra.</li> <li>• Pliego de condiciones.</li> </ul>		
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de obra.</li> <li>• Plataforma SECOP I y II.</li> <li>• Actas de obra.</li> </ul>		
	Salidas	Acta de liquidación de contrato.		
ANÁLISIS COMPARATIVO	Similitud	Ambos documentos conducen al cierre formal del contrato, dando cumplimiento a requisitos técnicos y de calidad y, verificando que todos los entregables, hayan sido suministrados a tiempo.		
	Diferencia	CCE presenta un formato específico de cierre formal de contrato, en el cual se presentan los tipos de liquidación de contratos y su cumplimiento.		
	Hallazgo	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que CCE identifica claramente los pasos para la liquidación de contrato de obras de infraestructura vial.	Cod. Identificación hallazgo	H16

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## 9. CASOS DE ÉXITO

Para el desarrollo de estrategias innovadoras en la demanda de la compra pública, es importante identificar las mejores prácticas en la gestión de las adquisiciones adoptadas por otros países, las cuales aportan valiosas lecciones para la maduración y consolidación de la contratación pública en Colombia.

A continuación, se presentan los casos en gestión de las adquisiciones y contratación en Europa, América Latina y el Caribe, destacando como referente el caso de éxito de Chile denominado “ChileCompra”.

### 9.1. CONTRATACIÓN EN EL MUNDO

El *e-procurement* permite organizar y automatizar los procesos para requerir, comprar, suministrar, vender, pagar y controlar productos y servicios de tecnología. Ordenar todos los procesos, a manera de cadena de suministros, permite estandarizar, racionalizar y hace más eficiente el desempeño de las instituciones y los gobiernos al permitirles conocer en tiempo real el flujo de información y sus variables. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017b)

#### 9.1.1. E-PROCUREMENT EN EUROPA.

La Comisión Europea creó en el año 2012 el proyecto Contratación Pública Pan-europea (PEPPOL) para facilitar la facturación electrónica, y cuya meta es para el año 2020 lograr unificar las plataformas *e-procurement* en la región. (European Public Procurement, 2017).

Actualmente existen más de 200 sistemas en toda Europa, lo que implica que una empresa deba registrarse en varios de ellos si quiere vender en diversos países. Se calcula que en toda Europa el *e-procurement* puede llegar a ahorrar entre 50.000 y 70.000 millones de euros.

En Alemania, por ejemplo, la consolidación llevó a maximizar la infraestructura mediante la sustitución de los entornos de un solo uso con las plataformas compartidas independientemente de la oficina y la centralización del personal de operaciones TI procedentes de múltiples instalaciones mediante el empleo de una arquitectura de plataforma homogénea.

Los casos más exitosos de *e-Procurement* son los de Australia, Chile y Estados Unidos.

#### 9.1.2. E-PROCUREMENT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

En un contexto de creciente interés y valoración de las compras sustentables, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentra avanzando en iniciativas asociadas con las compras públicas sustentables. A través de redes, grupos técnicos e incluso instancias formales, las compras

públicas sustentables están presentes de diversas maneras en las estructuras institucionales de los gobiernos de la región, con distintos grados de avance.

## **PROCESOS NOVEDOSOS**

Los países con mayor desarrollo en sus procesos de adquisición estatal son sin lugar a duda los casos de Brasil y Chile, que han establecido prácticas claramente positivas marcado el punto de partida y la expansión de soluciones en materia de contratación pública a muchos países de la región. En el caso de Colombia, prevé la posibilidad de que los ciudadanos intervengan en la etapa de planificación de compras, y establece robustos mecanismos de participación comunitaria, disponiendo incluso que las autoridades deben brindar especial apoyo a las personas y asociaciones que realicen campañas de control y vigilancia, suministrándoles información, recompensando sus labores y pudiendo contratarlas para realizar estudios de las gestiones contractuales.

Colombia y Perú disponen de un procedimiento novedoso denominado “bolsas de productos” para la adquisición de bienes estandarizados, por el cual las entidades compradoras realizan adquisiciones a través de intermediarios que negocian en las ruedas de las bolsas de productos del mercado privado.(Guillermo & Bezchinsky, 2012)

## **EL CASO CHILECOMPRA**

En 1998, el gobierno chileno inició una reforma al sistema de compras y contrataciones públicas enmarcada en los proyectos de modernización de la gestión pública y con un énfasis particular en la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

Parte de esta reforma fue crear un mercado público electrónico denominado ChileCompra. Debido a su carácter transversal, a la magnitud de los recursos involucrados (las compras públicas suman alrededor del 12% del PIB) y a su impacto en las labores cotidianas del Estado, ChileCompra ha sido uno de los proyectos de *e-procurement* de mayor envergadura.(Hussmann, 2004)

A través de ChileCompra se promueve que toda persona o empresa que pueda representar un buen proveedor de bienes o servicios para el Estado no quede excluida del mercado de las compras públicas. ChileCompra ha creado un Programa de Acceso para apoyar el ingreso de las empresas al Sistema de Compras Públicas, pero no garantiza el cierre de negocios. Las decisiones de contratación siguen siendo autónomas en cada una de las instituciones públicas, que privilegian la mejor relación precio/calidad y otras variables asociadas a la eficiencia de la prestación. Por ello, una participación exitosa depende de la capacidad de las empresas de generar ofertas competitivas en este mercado. Además, han generado también una política de desarrollo de proveedores.

En tal sentido, no existen mecanismos como la reserva de mercado, la preferencia en el precio, umbrales, etcétera. El área de formación de la Dirección, en conjunto con otras entidades (públicas o

privadas) dedicadas al desarrollo de proveedores, define y realiza capacitaciones orientadas a aumentar las competencias de las empresas. Respecto de las preferencias, Chile consagra el principio de libre concurrencia de proveedores e igualdad y no discriminación arbitraria entre ellos. Complementariamente, la Dirección ChileCompra define focos de acción según el comportamiento del mercado público con el objetivo de desarrollar distintas empresas, dependiendo de la realidad económica asociada a cada zona geográfica del país.

Es decir, no se implementan preferencias de precios, pero se intenta remover obstáculos y crear un clima de negocios favorable a la participación en el mercado de compras públicas. La estrategia de Chile es claramente lo que se denomina enfoque de mercado o de fallas de mercado. El Estado aplica políticas que promueven la competencia sin aplicar herramientas a favor de algún tipo de empresa.

## **ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.**

En el año 2006 ChileCompra inicia la estrategia de contratación electrónica, asumiendo el liderazgo en la región. En el año 2011 desarrolla el plan piloto de medición, en el que incluye la medición de reclamaciones por parte de los oferentes. El modelo es implementado para el año 2012. Para el 2013 ChileCompra es el único países de Sur América con implementación del modelo de contratación electrónica, el observatorio de contratación y la gestión activa de asesoría especializada, La diferencia en el nivel de avance con respecto a los demás países de la región no sólo obedece a las capacidades técnicas de la plataforma, sino que también constituye un reflejo de las rigideces normativas y prácticas administrativas prevalecientes en algunos casos, creando una importante brecha tecnológica por cubrir en los demás países.

### **9.2. PLATAFORMAS DE COMPRA E-PROCUREMENT**

La crisis económica generada en algunos países de Europa ha generado un alto impacto en las contrataciones por parte del sector público. Este impacto se manifiesta de forma más intensa en la fuerte reducción de precios, con las consiguientes tensiones provocadas en las contrataciones, de hecho, se manifiesta, y de forma positiva, en la voluntad y búsqueda de fórmulas para la aplicación de nuevos procedimientos de contratación y la optimización a sus procesos de contratación, como son los contratos de colaboración público-privada (CCPP), modelo conocido en Colombia como Asociaciones Publico Privadas – APP.

Aunque el modelo de contratación europeo tiene sin lugar a duda mucho que enseñar y aportar al modelo de contratación pública latinoamericano, es preciso analizar de forma específica el entorno particular de cada país, oportunidades por aprovechar, estado del ámbito económico, político y social. En Latinoamérica son 18 países los que cuentan con un sistema electrónico de contratación pública similar al SECOP, los cuales se detallan a continuación en la tabla 37:

Tabla 37 Países Latinoamericanos con sistemas de compras públicas

PAÍS	ENTIDAD COMPRAS PUBLICAS	ADQUISICIONES ELECTRÓNICAS
Antigua y Barbuda	Oficina de Adquisiciones / División de Industria y Comercio	
Argentina	Oficina Nacional de Contrataciones	X
Bahamas	Secretaria de Finanzas	
Barbados	Departamento Central de Compras Ministerio de Finanzas	
Belice	Ministerio de Finanzas	
Bolivia	Oficina Nacional de Contrataciones	X
Brasil	Secretaría de Logística y Tecnología de Información. Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión	X
Chile	Dirección de Chile Compra, Ministerio de Hacienda	X
Colombia	Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente	X
Costa Rica	Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda	X
Dominica	Oficina de Adquisiciones. Ministerio de Finanzas y Planeación	
Ecuador	Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)	X
El Salvador	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones. Ministerio de Hacienda	X
Granada	Oficina de Contratación Pública. Ministerio de Finanzas, Planeación, Economía, energía, Comercio Exterior y Cooperativas	
Guatemala	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ministerio de Finanzas Públicas	X
Guyana	Consejo Administrativo de Licitaciones y Adquisiciones Nacionales, Ministerio de Finanzas	
Haití	Comisión Nacional de las Compras Públicas (CNMP)	
Honduras	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado	X
Jamaica	Unidad de Políticas de Bienes y Adquisiciones, Ministerio de Finanzas y Servicio Público	
México	Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Secretaría de la Función Pública	X
Nicaragua	Contrataciones del Estado, Ministerio de Hacienda y Crédito Público	X

PAÍS	ENTIDAD COMPRAS PUBLICAS	ADQUISICIONES ELECTRÓNICAS
Panamá	Dirección General de Contrataciones Públicas	X
Paraguay	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	X
Perú	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)	X
República Dominicana	Dirección General de Contrataciones Publicas	X
San Cristóbal y Nieves	Ministerio de Finanzas	
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Finanzas y Planeación Económica	
Santa Lucía	Ministerio de Finanzas, Servicios Financieros Internacionales y Asuntos Económicos	
Trinidad y Tobago	Oficina Nacional de Contrataciones, Secretaría de Gabinete	
Uruguay	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)	X
Venezuela	Servicio Nacional de Contrataciones, Ministerio de la Producción y el Comercio	X

Elaborado: Autores

Fuente: (Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 2017)

### 9.3. PLIEGOS TIPO

El pliego tipo es una práctica que ha demostrado ser una herramienta valiosa a la hora de enfrentar la corrupción. Esta práctica, es utilizada mundialmente, de hecho, actualmente los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), la Unión Europea, etc., emplean esta metodología como documento estandarizado en sus procesos de selección y contratación. En Suramérica está presente en Perú, Uruguay, Argentina y Paraguay, entre otros países.

Estandarizar los términos de referencia o pliegos de condiciones (RFI para el PMI), permitiría la concurrencia de varios oferentes que concursen de manera real para que los contratos sean adjudicados a una persona natural, compañía u organización idónea para ejecutar los proyectos contratados. Como se he evidenciado en muchas oportunidades, algunas entidades públicas contratantes, utilizan documentos que terminan ajustándose a las características de un único contratista, lo que lleva a que, aunque exista un proceso de selección (licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada, etc.), finalmente no participa más de un oferente.

En Colombia se adelantó un proyecto de ley, con la intención de fortalecer y garantizar la transparencia en la contratación pública para proyectos de infraestructura a través de los pliegos tipo. El proyecto de ley fue construido recogiendo las mejores experiencias en contratación y recibió comentarios de gremios y sectores de la construcción, como la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), la Sociedad Colombiana de Ingenieros (SCI), la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría y otros

actores. Se aclara que el proyecto no lesiona la autonomía de los entes territoriales, pues estos van a seguir definiendo las prioridades de cada región. Añadió que también las pequeñas y medianas empresas de ingeniería se favorecerán con el 'pliego tipo', pues los procesos no se hacen al acomodo de unos pocos empresarios, sino de una manera más abierta y democrática.

Varios sectores en Colombia aseguran que, de fondo, la polémica reside en que los pliegos de condiciones se han convertido en un foco de poder de políticos locales para favorecer a terceros o en herramientas para la corrupción. Según cifras de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el 87 por ciento de los procesos de selección de los municipios, el 71 por ciento de contrataciones en los departamentos y el 46 por ciento de los de las alcaldías locales de Bogotá que se hacen sin pliegos tipo terminan con un solo proponente, pues es el único que cumple con los requisitos que se exigen.(Diario El Tiempo, 2017b)

Otro beneficio de la estandarización de los pliegos de fondo y no de forma, según los organismos de control, es que “reducirán los tiempos en la preparación de los documentos del proceso y permitirán a los interesados y proponentes conocer las condiciones generales de los mismos de forma anticipada, pues definen condiciones generales para ser adoptadas uniformemente por las entidades estatales”.

A finales del mes de noviembre de 2017, tras una larga batalla de varias sesiones, la plenaria de la Cámara de Representantes de Colombia le dio vía libre a que todas las entidades del país liciten sus contratos de obra pública con pliegos tipo. Así arrana una nueva etapa de la gestión de adquisiciones estatales en Colombia.

#### **9.4. QUE FALTA POR HACER SECOP II**

Colombia Compra Eficiente en su necesidad de pasar de la simple publicidad de la contratación estatal en su versión del SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública), creó una plataforma transaccional que es la nueva versión SECOP II que permite a compradores y proveedores realizar el proceso de contratación en línea.

El SECOP II surge como respuesta a la adopción de medidas que garanticen los principios de eficiencia y transparencia en la contratación pública con miras a “alcanzar dos objetivos: pulcritud en la selección de contratistas y condiciones de contratación más favorables para el Estado”. (Colombia Compra Eficiente, 2017e)

El uso del SECOP II permite ganar en eficiencia y transparencia, reducir los costos de transacción optimizando así los recursos públicos y generando mayor valor por dinero en el proceso de compra pública. Es un sistema electrónico que, entre otras funcionalidades, permite a las entidades estatales cumplir con las obligaciones de publicidad de los diferentes actos expedidos en los procesos contractuales y permite a los interesados en participar en los procesos de contratación, proponentes, veedurías y a la ciudadanía en general, consultar el estado de los mismos.



Desde su cuenta, las entidades estatales (compradores) pueden crear y adjudicar procesos de contratación, registrar y hacer seguimiento a la ejecución contractual. Los proveedores también pueden tener su propia cuenta, encontrar oportunidades de negocio, hacer seguimiento a los procesos y enviar observaciones y ofertas.

SECOP II permite realizar todas las modalidades de contratación, excepto por la compra al amparo de acuerdos marco y otros instrumentos de agregación de demanda, que se realiza a través de la tienda virtual del estado colombiano con un usuario y contraseña diferentes.

El SECOP II no es un repositorio de documentos digitalizados. Los documentos del proceso se convierten en formularios que diligencia la entidad y contienen la información necesaria para adelantarlos.

La ciudadanía en general y los medios de comunicación tienen una opción de búsqueda pública en el SECOP II la cual no requiere registro y permite ver los procesos de contratación de las entidades estatales, el avance de los mismos y los documentos del proceso.

#### Beneficios

##### Más negocios:

- Registrarse como proveedor en SECOP II hace que sea más fácil vender bienes y servicios a las entidades estatales.
- El Directorio de SECOP II permite al proveedor crear y manejar su perfil.
- El proveedor recibe información en tiempo real de la demanda de bienes y servicios de las entidades estatales.

##### Menos costos:

- La búsqueda de oportunidades de negocio se hace en línea y tiene la posibilidad de filtrarlas de acuerdo con el clasificador de bienes y servicios reduce los costos de transacción. La presentación de ofertas en línea reduce costos de desplazamiento y de impresión.
- La comunicación en línea entre los posibles proveedores y la entidad estatal es ágil, rápida y transparente.

Más eficiencia:

- SECOP II permite a los proveedores hacer seguimiento del avance de los procesos de contratación en los que tiene interés, enviar y recibir comentarios con mensajes y notificaciones en línea.

Se espera que esta plataforma se consolide y sea el único medio transaccional, por medio del cual todos los actores que influyen en la contratación estatal del país y en particular la contratación en infraestructura vial logre cumplir con el pico máximo de obras de infraestructura, el cual se dará entre los años 2018 y 2019, permitiendo optimizar el sistema de compra pública de modo que el análisis de datos sea más eficiente y eficaz.

## 10. DIAGNÓSTICO

Este capítulo comprende el diagnóstico, el cual se define como una comparación entre una situación presente, conocida mediante la investigación, en este caso todos los documentos, guías y manuales tipo, difundidos por Colombia Compra Eficiente y otra situación ya definida previamente que sirve de referencia, como lo es el PMI en la guía PMBOK 6ta edición referente a la gestión de las adquisiciones. Como resultado de esta comparación y posterior análisis, se han identificado 16 hallazgos, a partir de los cuales se generaron unas recomendaciones. Una vez analizadas las recomendaciones se han organizado una serie de conclusiones como resultado del estudio académico, las cuales van orientadas al cumplimiento de los objetivos propuestos en el trabajo de grado.

Tabla 38 Recomendaciones trabajo de grado

ID	Hallazgo	Recomendaciones
H01	Se evidencia una oportunidad de mejora en la guía analizada, dado que no incluye dentro de sus recomendaciones la identificación de riesgos. En el sector de infraestructura vial, es fundamental identificar los riesgos previos a la ejecución del plan anual de adquisiciones, ya que permite tomar decisiones o tratar los riesgos a tiempo.	Se recomienda incluir en el plan anual de adquisiciones, la identificación de riesgos, lo cual les permitirá a los interesados, particularmente en el sector de infraestructura vial, evaluar riesgos iniciales, previo al inicio del proceso de selección.
H02	Se evidencia una fortaleza por parte de Colombia compra eficiente, ya que la guía analizada permite afinar las descripciones en los planes de adquisiciones y evitar confusiones entre actividades y definiciones de uso de bienes y servicios. Lo anterior dado que dentro del sector de infraestructura vial se presentan diferentes actividades y/o servicios que mantienen especificaciones particulares que no todos los proveedores pueden presentar, tales como: suministros de insumos, estudios y diseños, compraventa de maquinaria, entre otros.	Se recomienda mantener la guía actualizada, según las condiciones y particularidades del entorno (sector de infraestructura vial).
H03	Se evidencia una oportunidad de mejora en la guía analizada, dado que no contempla de manera expresa el análisis del ciclo de vida del producto (bien y/o servicio) a contratar, que para el caso del sector de infraestructura vial debe analizar además de la ejecución de la obra, las demás fases que el producto deberá surtir (operación y/o mantenimiento).	El ciclo de vida de las obras de infraestructura vial requiere por lo general, un mantenimiento y seguimiento, de modo que la funcionalidad de las obras cumpla siempre las condiciones de calidad. Que los estudios del sector consideren dichas etapas, permitirá un filtro adicional de proveedores, lo cual garantiza en cierta medida, la calidad óptima requerida

ID	Hallazgo	Recomendaciones
H04	Se identifica como una oportunidad de mejora, puesto que existe una ausencia de la gestión de conocimiento, que, de presentarse positivamente en el sector de infraestructura vial, permitiría optimizar la contratación y ejecución de dichas obras.	La gestión de conocimiento juega un papel de suma importancia para el PMI, si las guías analizadas permitieran a la entidad contratante, relacionar aquellas lecciones aprendidas de procesos de selección anteriores, apoyaría en gran medida a todos los actores del proceso, optimizando dicha gestión, incluso para los cambios de administración.
H05	Se evidencia una fortaleza en todo el tratamiento de identificación, clasificación, evaluación y monitoreo de riesgos tal como lo sugiere PMI, lo cual beneficia a los proyectos de infraestructura vial en las etapas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación, contemplando plan anual de adquisiciones y los pliegos de condiciones.</li> <li>• Selección, con la apertura o declaración de desierto del proceso de contratación.</li> <li>• Ejecución, en donde se contempla ejecución del contrato hasta su vencimiento o liquidación.</li> </ul>	En línea con las recomendaciones a los hallazgos positivos, se sugiere, mantener actualizados los documentos, de acuerdo con el entorno y posibles modificaciones del mismo.
H06	Se evidencia una oportunidad de mejora en el manual analizado, ya que, si bien busca establecer criterios para que se presenten proveedores idóneos a los procesos de selección, tales condiciones se presentan como sugerencia de contratación y no como requisito específico, que impida malas prácticas de contratación. La Cámara Colombiana de Infraestructura, ha señalado esta debilidad como una de las principales causas de corrupción en procesos de selección.	Dados los cambios del entorno respecto a los pliegos tipo, se recomienda actualizar los requisitos establecidos en los documentos analizados, toda vez que, a la fecha de terminación del presente trabajo de grado, se están estructurando los pliegos tipo obligatorios para el sector de infraestructura vial.
H07	Se evidencia una oportunidad de mejora, teniendo en cuenta que los documentos analizados, permiten que la entidad estatal, establezca requisitos no acordes con la necesidad a contratar. En el sector de infraestructura vial, la Cámara Colombiana de Infraestructura, encontró que la contratación de orden regional, durante el 2015, presentó pliegos con exigencias que conducen a únicos oferentes en más del 90% para los municipios y el 70% para los departamentos.	Dados los cambios del entorno respecto a los pliegos tipo, se recomienda reemplazar los documentos, una vez estén estructurados los pliegos tipo obligatorios para el sector de infraestructura vial.
H08	Se identifica una fortaleza, ya que permite al estado, tomar decisiones, dados los cambios en el entorno en lo que a infraestructura vial se refiere, como lo demuestra la actual ejecución del plan 51x50 (vías terciarias postconflicto).	Teniendo en cuenta que el plan 51x50 vías terciarias, ya se encuentra en marcha, se recomienda registrar las lecciones aprendidas, de modo que se optimicen los documentos para futuros planes del sector.

ID	Hallazgo	Recomendaciones
H09	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que Colombia Compra Eficiente materializa la decisión de hacer o comprar a través del documento analizado.	
H010	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que Colombia Compra Eficiente informa claramente a través del documento analizado, las fechas de convocatoria a procesos licitatorios de obra pública.	Se recomienda mantener actualizados los formatos y documentos de hacer o comprar.
H011	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que Colombia Compra Eficiente informa claramente a través del documento analizado, las fechas de apertura de los procesos licitatorios de obra pública.	
H012	Se identifica una fortaleza, dado que Colombia Compra Eficiente para el sector de infraestructura, define los lineamientos y características de cada una de las clases de garantías previstas en los procesos de contratación.	Se recomienda mantener actualizadas las guías, de acuerdo con las condiciones de calidad establecidas por las compañías aseguradoras del sector.
H013	Se identifica una fortaleza, ya que Colombia Compra Eficiente, contempla lineamientos para el correcto manejo de anticipos, lo cual, en el sector de infraestructura vial es fundamental por los altos rubros que se otorgan, en las mega obras.	Se recomienda mantener actualizada la guía, de acuerdo con las condiciones que establezca el sector financiero, respecto al manejo de anticipos.

ID	Hallazgo	Recomendaciones
H014	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que Colombia Compra Eficiente cuenta con documento obligatorio a través del cual hace seguimiento a los contratos de obra pública.	Se recomienda alimentar correctamente los documentos analizados, de acuerdo con los cambios normativos que vaya generando el sector a futuro.
H015	Se evidencia una fortaleza por parte de Colombia Compra Eficiente, teniendo en cuenta que la guía analizada detalla las actividades específicas que deben cumplirse en la supervisión, las cuales se enmarcan con el seguimiento técnico, jurídico, administrativo y financiero cuando se ejecuta un proyecto vial.	Se recomienda mantener actualizada la guía, en línea con las funciones y responsabilidades que los supervisores y auditores tengan a lo largo de la ejecución de las obras
H016	Se encuentra una fortaleza, teniendo en cuenta que Colombia Compra Eficiente identifica claramente los pasos para la liquidación de contrato de obras de infraestructura vial.	Se recomienda mantener actualizada la guía, de modo que, las obras cierren correctamente, sin afectar a las partes que conformen el acuerdo contractual

Elaborado: Autores

Fuente: (Project Management Institute, 2017), (Colombia Compra Eficiente, 2017d)

## 11. CONCLUSIONES

- ❖ Ninguno de los documentos objeto de análisis de la presente investigación, consideran el ciclo de vida de las obras de infraestructura vial, es decir, no se consideran las características funcionales y de operación que tendrán las obras una vez finalizado el objeto del contrato y sea de obra o de consultoría.
- ❖ Colombia Compra Eficiente no cuenta con documentos que evidencien políticas específicas para el sector de infraestructura vial. Los documentos existentes se presentan de manera general, lo cual no permite abarcar problemas puntuales de la industria de la construcción en nuestro país.
- ❖ De los 16 análisis realizados, que consolidan los 30 documentos seleccionados de Colombia Compra Eficiente, para proyectos de infraestructura vial, se encontraron 11 fortalezas y 5 oportunidades de mejora.
- ❖ Respecto a las fortalezas identificadas, las recomendaciones se enmarcan de manera general en mantener actualizados los documentos.
- ❖ Únicamente los documentos que dictan los lineamientos asociados al plan 51x50 de vías terciarias, se relacionan de manera específica con el sector de infraestructura vial, no obstante, este programa es temporal dadas las características sociales y políticas propias de su creación (postconflicto).
- ❖ Las 5 oportunidades de mejora identificadas luego del diagnóstico se enmarcan en la etapa precontractual.
- ❖ Ninguno de los documentos analizados, permite relacionar las lecciones aprendidas durante el proceso de selección de proveedores, lo cual a la luz de PMI, es clave para la optimización continua
- ❖ En términos generales, la gran mayoría de documentos analizados, se presentan como sugerencia para los procesos de selección de proveedores que realicen las entidades públicas contratantes, lo cual permite posibles interpretaciones erróneas que pueden afectar el proceso de selección.
- ❖ El presente diagnóstico, le permitirá a la nueva administración de Colombia Compra Eficiente, identificar oportunidades de mejora en los documentos de los procesos de selección de proveedores en infraestructura vial, de modo que la gestión documental sea más eficiente y permita general valor.

- ❖ Es necesario que los principales actores de la contratación estatal se integren de manera óptima, de modo que contribuyan activamente con el proceso de optimización de la contratación pública.
- ❖ Dado que el proceso de contratación no evidencia una metodología que registre las lecciones aprendidas, es necesario que Colombia Compra Eficiente, genere formas y/o modelos que permitan una gestión del conocimiento adecuada.



## 12. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.E. (2017). Secretaría Jurídica Distrital. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.secretariajuridica.gov.co/>
- Colombia Compra Eficiente. (2016a). Etapa contractual - CCE. Retrieved January 14, 2018, from <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/31798>
- Colombia Compra Eficiente. (2016b). Etapa postcontractual -- CCE. Retrieved January 14, 2018, from <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12250>
- Colombia Compra Eficiente. (2016c). Etapa precontractual - CCE. Retrieved January 14, 2018, from <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/12248>
- Colombia Compra Eficiente. (2017a). ¿Qué es valor por dinero? Retrieved November 24, 2017, from <https://www.colombiacompra.gov.co/content/que-es-valor-por-dinero>
- Colombia Compra Eficiente. (2017b). Colombia Compra Eficiente. Retrieved November 24, 2017, from <https://www.colombiacompra.gov.co/>
- Colombia Compra Eficiente. (2017c). DATOS ABIERTOS SECOP I. Retrieved November 24, 2017, from <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22466>
- Colombia Compra Eficiente. (2017d). Documentos que facilitan los procesos de contratación. Retrieved January 17, 2018, from <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-plegos-tipo/manuales-y-guias>
- Colombia Compra Eficiente. (2017e). SECOP II | Colombia Compra Eficiente. Retrieved November 24, 2017, from <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-ii>
- Colombia Compra Eficiente. (2017f). SÍNTESIS Normativa y Jurisprudencia en contratación. Retrieved November 24, 2017, from <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/>
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-818/5. Retrieved January 16, 2018, from <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>
- Diario El Tiempo, E. co. (2017a). JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-26131>
- Diario El Tiempo, E. co. (2017b). Proyecto para acabar licitaciones amañadas - Servicios - Justicia - ELTIEMPO.COM. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/proyecto-para-acabar-licitaciones-amanadas-150230>
- Diario la Republica, S. C. (2017). Seguimiento infraestructura: ¿cómo van las obras 4G? Retrieved November 24, 2017, from <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/seguimiento-infraestructura-como-van-las-obras-4g-2559239>
- Dinero.com, R. (2017). Infraestructura de transporte impulsó inversión en obras civiles el primer trimestre. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.dinero.com/economia/articulo/inversion-en-obras-civiles-en-colombia-primer-trimestre-2017/245512>
- European Public Procurement. (2017). History of OpenPEPPOL - Peppol - Peppol. Retrieved November 24, 2017, from <https://peppol.eu/about-openpeppol/history-of-openpeppol/>
- Felipe, L. C. C. de la I., & Subdirector De Transporte, L. (2017). DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Retrieved from <https://expovialcolombia.co/wp-content/uploads/7.-Diagnóstico-Vial-Colombia-Luis-Felipe-Lota.pdf>
- Guillermo, R., & Bezchinsky, G. (2012). Compras públicas en América Latina y el Caribe.

- Diagnósticos y desafíos, 200.
- Hussmann, K. A. (2004). La promesa de las compras públicas electrónicas: el caso de Chilecompra. *Ingeniería Industrial, Magíster e*(562), 54.
- La Agencia de Renovación del Territorio. (2017). Quienes somos. Retrieved November 24, 2017, from [http://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/acerca\\_de\\_la\\_entidad/quienes\\_somos](http://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/acerca_de_la_entidad/quienes_somos)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2017a). Acerca del MinTIC. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-540.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2017b). E-Procurement. Retrieved November 23, 2017, from <http://www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-article-5994.html>
- Ministerio de Transporte. (2017). Estamos empezando a vivir en otro país. Retrieved January 20, 2018, from <https://mintransporte.gov.co/micrositios/cci/estamos-empezando-a-vivir-en-otro-pais.html>
- Ministerio de Transporte de Colombia. (2017). Inicia plan 51/50, vías terciarias para la paz. Retrieved November 24, 2017, from [https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/inicia\\_plan\\_5150\\_vias\\_terciarias\\_para\\_la\\_paz](https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/inicia_plan_5150_vias_terciarias_para_la_paz)
- Organization, W. T. (2017). World Trade Organization - Home page. Retrieved November 24, 2017, from <https://www.wto.org/>
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). MANUAL DE CONTRATACIÓN. Retrieved from <http://es.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosSIGEPRE/M-BS-01-Manual-Contratacion.pdf>
- Project Management Institute. (2017). Guía de los FUNDAMENTOS PARA LA DIRECCIÓN DE PROYECTOS PMBOK Sexta Edición. Retrieved from <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok/sixth-edition>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2017). Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.ricg.org/representantes-paises/contenido/107/es/>
- Revista Dinero.com. (2017). En obra Así avanza la revolución de la infraestructura en Colombia. Retrieved November 24, 2017, from <http://www.dinero.com/edicion-impresa/infraestructura/articulo/avances-y-retrasos-de-las-obras-de-infraestructura-en-colombia-durante-2016/239744>