

PROCESO DE CONTRATACION EN EL BANCO DE LA REPUBLICA

MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

Los artículos 371 a 373 de la Constitución Política regulan lo concerniente a la Banca Central. Precisamente, el inciso segundo del Art. 372 señala que le corresponde al Congreso dictar “*...la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal...*”.

En consecuencia, el Congreso expidió la Ley 31 de 1992, en cuyo Art. 1° se estableció que el Banco continuaría funcionando “*como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica*”. Más adelante, en el Art. 3°, tal Ley determinó que el Banco se sujetaría “*...a un régimen legal propio...*”, agregándose que en “*...los contratos en que sea parte, se regirán exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta Ley y en los Estatutos. En los casos no previstos por aquellas y éstos, las operaciones mercantiles y civiles y, en general, los actos del Banco que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado*”.

Como consecuencia de lo expresado, y de acuerdo con las funciones conferidas en el literal I) del Art. 34 de los Estatutos del Banco de la República, contenidos en el Decreto 2520 de 1993, la Junta Directiva del Banco expidió el Régimen General de Contratación de la entidad, contenido, inicialmente, en la Resolución Interna No. 01 del 27 de enero de 1997, modificado mediante las resoluciones de Junta Directiva 2° de 2004 y 1° de 2006. Con posterioridad, el 23 de julio de 2010, expidió un nuevo Régimen General de Contratación, contenido en la Resolución Interna No. 02 del 2010 expedida por la Junta Directiva de la Entidad.

El Régimen General de Contratación establece, en términos generales, los aspectos que se deben tener en cuenta para llevar a cabo un proceso de contratación, los sistemas, procedimientos y trámites que se deben aplicar, garantías exigibles, así como los mecanismos para la resolución de las controversias contractuales, entre otras disposiciones.

En el ámbito normativo, de manera complementaria a la promulgación del Régimen General de Contratación, el Comité de Compras del Banco, máxima instancia ordenadora de gasto de la institución, expidió, inicialmente, los *Procedimientos de Contratación y Banco de Datos de Proveedores* el 11 de agosto de 2003 y, con motivo de la divulgación del nuevo Régimen General de Contratación, expidió el *Reglamento del Régimen General de Contratación* el día 12 de agosto de 2010.

Dicho Reglamento desarrolla los principios de contratación aplicables, los criterios de escogencia de los sistemas de contratación existentes, las actividades de los procesos de contratación, la manera de efectuar la evaluación financiera, el modo de formalizar la

contratación, la manera de estructurar los términos de referencia, las forma de realizar audiencias y la recepción de las propuestas, entre otros aspectos.

De otra parte, el Banco de la República expidió, en el año 2003, la *Guía Ética y de Conducta* en la que se regulan las relaciones del Banco con sus proveedores, enmarcadas en criterios de buena fe, transparencia y moralidad.

En aras de que todo el proceso sea transparente y se desarrolle con total rectitud, el Banco de la República vela porque los trámites de contratación se ciñan a las normas antes mencionadas.

PROCESO DE CONTRATACION

1. Determinación de las necesidades de las áreas en el presupuesto anual

El Banco de la República efectúa un proceso de planeación que tiene como objetivo que, en la elaboración del presupuesto de inversión, inventarios, ingresos y gastos, las áreas definan sus necesidades, con base en los planes de mediano y largo plazo de la Entidad.

Así mismo, todos los años, en los meses de julio y agosto, las áreas usuarias¹ remiten a las áreas interrelacionadas² los requerimientos de activos para la siguiente vigencia presupuestal, con el fin de desarrollar cabalmente las actividades a su cargo. Las respectivas áreas interrelacionadas se encargan de evaluar la necesidad y la pertinencia del requerimiento, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por la Entidad.

Evaluadas las necesidades, éstas se remiten al Departamento de Planeación y Presupuesto debidamente valorizadas, con el fin de que sean incorporadas en el Presupuesto de Inversión de la siguiente vigencia presupuestal. Para la estimación del Presupuesto de Gasto, de manera previa a esta incorporación, dicho Departamento toma en cuenta el análisis de las necesidades históricas de bienes y servicios requeridos en otras vigencias presupuestales por las áreas, así como su proyección futura, con el fin de estimar la respectiva partida presupuestal de manera realista, acorde con las necesidades efectivas de la Entidad.

En aquellos casos en los que el valor del activo supere los \$150'000.000, las áreas interrelacionadas remiten al mencionado Departamento un documento que contiene el estudio de preinversión o de prefactibilidad que justifica su inclusión en el presupuesto de inversión.

Aprobado el presupuesto anual por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, el Departamento de Planeación y Presupuesto comunica a las áreas usuarias e interrelacionadas tal situación para que las proyecciones correspondientes sean consultadas en el sistema de información presupuestal.

¹ Las que requieren el bien o servicio

² Las que se les confía la misión de centralizar las necesidades de las demás dependencias del Banco, según su especialidad.

Solo con la aprobación del presupuesto por parte de la Junta Directiva pueden iniciarse procesos de contratación, de acuerdo con las facultades de ordenación de gasto establecidas por el Consejo de Administración, tal como específicamente lo prevé el Art. 3º del Régimen General de Contratación, que establece que “*la celebración de cualquier contrato que implique la ejecución de gasto se efectuará atendiendo la disponibilidad presupuestal y conforme a las facultades que, para la ordenación de gasto, fije el Consejo de Administración*”.

2. Condiciones generales

Una vez aprobados los recursos, el área gestora de la contratación, con la colaboración del área usuaria y las dependencias a que haya lugar, según el caso, define las características del negocio, en cuanto al objeto, forma de pago, término, garantías exigibles, cláusulas aplicables, etc., así como las reglas objetivas del concurso que permitan la selección de la mejor oferta.

Según la naturaleza y las características del contrato, el Banco exige la constitución de garantías tendientes a mitigar los riesgos que se generen en razón de la ejecución de lo contratado. Las garantías mencionadas pueden ser pólizas de seguro, garantías bancarias o, dependiendo de la índole del negocio, otra clase de garantías.

Las garantías que comúnmente suele exigir el Banco de la República son las siguientes: seriedad de la oferta, cumplimiento del contrato, buen manejo, correcta inversión y devolución del anticipo, total y cumplido pago de obligaciones laborales, calidad, estabilidad de la obra y responsabilidad civil extracontractual.

Normalmente, el proceso puede comenzar con un sondeo de mercado del bien o servicio solicitado que comprenda la validación de características técnicas, comerciales y de servicio existentes, la disponibilidad de posibles proponentes, su ubicación, trayectoria, etc.

En igual sentido, salvaguardando los principios de Transparencia y Objetividad, y dependiendo de la complejidad y/o valor del negocio, se pueden efectuar reuniones públicas con las firmas o empresas especializadas en una determinada actividad económica, bien sean nacionales o extranjeras, con el fin de obtener -de manera previa al inicio de un proceso de contratación- el mejor conocimiento de la industria y de las condiciones bajo las cuales se instrumentan sus acuerdos contractuales.

3. Autorización del sistema de contratación

Surtidas las etapas anteriores, el área gestora de la contratación sustenta por escrito la necesidad de iniciar el proceso de contratación ante la instancia ordenadora de gasto competente.

Dicha sustentación contiene, fundamentalmente, la solicitud del bien o servicio que se debe contratar, la justificación del negocio, sus antecedentes, la identificación de la partida presupuestal correspondiente, el sistema de contratación utilizado, la determinación de las firmas que se proyecta invitar, los criterios de evaluación de las

propuestas, entre otros aspectos relevantes de acuerdo con la índole del negocio de que se trate y que sean de utilidad para que la instancia ordenadora de gasto cuente con la información necesaria que le permita impartir la autorización de iniciar el respectivo proceso.

Una vez obtenida la mencionada autorización por parte de la instancia de gasto competente, se da inicio al proceso de contratación, siguiendo el sistema autorizado. De acuerdo con el Art. 8º del Régimen General de Contratación, los sistemas mediante los cuales se pueden adelantar procesos de contratación, son los siguientes:

- Invitación abierta: proceso de selección mediante el cual se invita públicamente a personas indeterminadas para que, sujetándose a las condiciones fijadas, formulen propuestas, de las cuales se seleccionará la más conveniente.
- Invitación a presentar propuestas a personas determinadas: proceso de selección mediante el cual se invita a determinadas personas para que, sujetándose a las condiciones fijadas, formulen propuestas, de las cuales se seleccionará la más conveniente.
- Contratación directa: proceso en el que, con base en las causales específicas previstas en el artículo 11o. del Régimen General de Contratación, se contrata directamente con una persona.
- Contratación a iniciativa de terceros: podrá iniciarse un proceso de selección de contratistas a partir de las iniciativas concretas que una o varias personas formulen al Banco con miras a celebrar contratos.

Para la escogencia de los sistemas de invitación abierta o invitación a personas determinadas, deberán tenerse en cuenta criterios tales como: naturaleza del negocio, garantías, estudios de mercados, etc.

4. Solicitud de propuestas

Una vez aprobado el sistema de contratación, el área gestora del proceso elabora y envía a los posibles oferentes un documento de invitación a presentar oferta, en el que se incluye toda la información necesaria para que los invitados conozcan el alcance del negocio y puedan ofertar.

El literal b) del Art. 13 del Régimen General de Contratación establece que “*Los documentos de invitación para contratar deberán establecer los requisitos objetivos que permitan obtener las mejores propuestas para el Banco, las reglas del proceso de contratación, los criterios y la forma de evaluar las ofertas y las condiciones exigidas a los proponentes. Todo lo anterior deberá ser adecuado y proporcional a la naturaleza del contrato y a su cuantía*”.

Por consiguiente, en ese documento se detalla el objeto de la contratación, su alcance, el plazo y lugar de entrega del bien o servicio, las especificaciones técnicas y de servicio requeridas, la forma de pago prevista, las condiciones contractuales de la negociación, el cronograma del proceso, la realización de reuniones o visitas aclaratorias -si a ello hubiere lugar-, la forma de presentación de la oferta, la normatividad aplicable, así como la restante información que pueda ser útil para la adecuada elaboración y presentación de las propuestas.

Si la complejidad del proceso de contratación lo amerita, el Banco de la República establece la posibilidad de que los oferentes, cuando lo consideren necesario, formulen preguntas o sugerencias escritas para aclarar cualquier aspecto relacionado con la presentación de la oferta. En aras de garantizar los principios de transparencia e igualdad de todos los participantes en los procesos de contratación, el Banco recibe por escrito tales inquietudes o sugerencias y de la misma forma las responde, remitiendo copia de la respuesta a todos los participantes.

Por regla general, siempre y cuando la naturaleza del negocio lo permita, se establecen requerimientos técnicos mínimos que, una vez cumplidos, permiten que la oferta pueda ser calificada como elegible, de tal manera que la adjudicación del negocio se pueda hacer mediante la aplicación de criterios estrictamente económicos una vez se satisfagan los requisitos de calidad exigidos.

Excepcionalmente, cuando la complejidad técnica o la naturaleza del objeto que se proyecta contratar lo amerite, la selección de la mejor oferta tendrá en cuenta aquella que obtenga el mejor puntaje en la ponderación a que haya lugar y no la que ofrezca el menor precio.

5. Recepción de propuestas

El área gestora del proceso recibe las propuestas de los proponentes en el lugar específico definido en el documento de invitación hasta el día y hora fijados como límite dentro del mencionado documento. De esta diligencia, se deja constancia escrita de la fecha y hora de recepción de la misma.

6. Evaluación de propuestas

Una vez recibidas las propuestas, y habiendo cumplido los procedimientos propios para su radicación o entrega, el área gestora del proceso verifica si éstas se presentaron con los requisitos exigidos en el documento de invitación, si concurre o no alguna causal de rechazo y si hay lugar a corregir errores u omisiones considerados subsanables en ese documento.

Una vez verificada la idoneidad de la oferta, de acuerdo con las condiciones establecidas en el documento de invitación, se da inicio al proceso de evaluación de la misma.

Las propuestas recibidas son evaluadas legal, técnica y económicamente por parte de la Entidad, procedimientos que, por razones de control, y en aras de preservar la transparencia del proceso, suelen separarse en instancias distintas.

Por regla general, la evaluación técnica se lleva a cabo por el área usuaria, la cual, a su vez, si la complejidad del negocio lo amerita, puede apoyarse en otras áreas o grupos especializados del Banco para realizar la tarea de acuerdo con los criterios previamente establecidos en el documento de invitación a ofertar. La evaluación económica es llevada a cabo por el área gestora, la cual, igualmente, puede apoyarse en otras áreas o grupos especializados del Banco para realizar la tarea, si la complejidad del negocio lo amerita.

Durante la evaluación técnica, se pueden solicitar todas las aclaraciones o explicaciones que sean necesarias a los oferentes para interpretar adecuadamente el alcance técnico de la oferta, así como para verificar si, en definitiva, ésta cumple los requerimientos exigidos por el Banco, con el fin de garantizar el principio de objetividad en la calificación de la misma.

Al concluir la evaluación técnica, el área usuaria le informa por escrito el resultado de la misma al área gestora, detallando las razones que la sustentan. Únicamente las propuestas que superan este análisis, son las que se someten a la evaluación económica del área gestora. Por lo general, esta evaluación es el criterio decisivo en la asignación de la contratación, debido a que se escoge la oferta más económica entre aquellas que cumplen los requerimientos técnicos que garantizan la satisfacción de una específica necesidad del Banco.

7. Asignación de la contratación

Concluidas las evaluaciones técnicas y económicas, se informa, por escrito, el resultado a la instancia de gasto que aprueba la contratación, detallando, generalmente, los siguientes aspectos del negocio: sus antecedentes, justificación, cronología del proceso de compra, evaluaciones legal, técnica y económica, consulta de los proponentes ante las centrales de riesgo y entes de control, presupuesto disponible, comparativo frente a compras anteriores y solicitud a la instancia competente para autorizar la contratación con el oferente seleccionado, de acuerdo con los criterios de calificación establecidos en el documento de invitación y en el Régimen General de Contratación.

Precisamente, la instancia ordenadora de gasto, al momento de decidir si aprueba o no el negocio que le ha sido sometido a su consideración, tiene como base esta información, con sus respectivos soportes, sin perjuicio de evaluar y solicitar, adicionalmente, todos los estudios, análisis y, en general, los datos complementarios que le permitan adoptar la mejor decisión.

En este sentido, con base en la información del negocio, la instancia competente puede adjudicar la contratación total o parcialmente o declarar desierto el proceso siempre y cuando, respecto de esta última opción, se cumpla alguna de las causales establecidas en el artículo 14 del Régimen General de Contratación.

En efecto, el literal g) del Régimen General de Contratación, establece: “*Adjudicación del contrato o declaratoria de desierto del proceso de contratación: La decisión de adjudicar el contrato o de declarar desierto el proceso de contratación se tomará por el comité o empleado competente para autorizar el mismo*”.

Al finalizar el proceso de selección de la mejor oferta, el área gestora informa por escrito el resultado del mismo a todos los participantes.

8. Formalización de la contratación

Cuando se aprueba el negocio, se da inicio a la etapa de formalización de la contratación por escrito, de acuerdo con las normas del Régimen General de Contratación y su

Reglamento. Por regla general, en el Banco se utilizarán los contratos para cuantías iguales o superiores a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 S.M.L.M.V) y, por debajo de este valor, los negocios se formalizarán a través de órdenes de compra o de servicio, o del instrumento a que haya lugar según el tipo de contratación que se efectúe.

Sin perjuicio del instrumento que se emplee, en el mismo se deja establecido claramente el objeto, el precio, el plazo y, en general, las condiciones esenciales del negocio.

El Banco cuenta con herramientas tecnológicas que le permiten hacer seguimiento al proceso de formalización de la contratación, así como al proceso de control presupuestal y de pagos de los contratos.

9. Control de ejecución de la contratación

De acuerdo con el Art. 16 del Régimen General de Contratación, “*en todos los contratos deberá designarse expresamente la dirección del área encargada de su control de ejecución. Dicha dirección podrá delegar tal control en uno o varios empleados a su cargo, los cuales no podrán subdelegarlo, salvo las situaciones administrativas que obliguen a su reemplazo temporal o definitivo*”.

Con base en tal control, se exige a los responsables, por escrito, la ejecución idónea y oportuna del contrato, suscribir la respectiva acta de iniciación cuando a ello hubiere lugar; verificar la entrega de las obras o bienes y el cumplimiento de los servicios contratados; inspeccionar y verificar la calidad de las obras o servicios contratados y el correcto funcionamiento de los bienes adquiridos; velar porque la entrega de las obras y bienes o la prestación de los servicios se realice oportunamente; controlar que los recursos asignados se ejecuten de acuerdo con lo pactado en el contrato; estudiar y evaluar oportunamente las sugerencias, reclamaciones y consultas del contratista; evaluar la viabilidad y emitir su recomendación sobre las prórrogas, modificaciones o adiciones que se requieran, entre otros aspectos importantes que permitan que los intereses del Banco queden debidamente protegidos.

10. Consideraciones finales

Las reglas expuestas están orientadas a garantizar, ante todo, la transparencia de los procesos de contratación del Banco, en beneficio de la Entidad y de sus contratistas, por medio de procedimientos que aseguran el cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Lo anterior, aunado al respeto de las pautas establecidas en su *Guía Ética y de Conducta* que regula las relaciones del Banco con sus proveedores, le permiten a la Entidad promover los valores centrales de la honestidad, la equidad y la confiabilidad en sus procesos de selección de contratistas.