



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN
Acta de Reunión



Dependencia	PROCURADURIA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Tema u objetivo	Observaciones Convocatoria Pública No. 004 de 2014
Funcionario responsable	CESAR MORENO / JUAN CARLOS ARGUELLO / FERNANDO ALVAREZ / HERNANDO FERNANDEZ DE CASTRO

DD	MM	AAAA	Lugar	Hora inicio	Hora fin
7	4	2014	Sala de reuniones, piso 17 de la PGN	3:00 P. M.	

Asuntos tratados

Dentro del ámbito de competencia de esta Procuraduría Delegada, se realizan acompañamientos a diferentes procesos de selección que adelantan las Entidades Estatales. Habida cuenta de que en la actualidad el ICFES tiene abierto una Convocatoria Pública relacionada con el **“Seleccionar la oferta más favorable para contratar los servicios de impresión, empaque y desempaque, distribución y recolección; almacenamiento y custodia; destrucción de material de examen; y distribución, recolección y almacenamiento del material de apoyo (kits) de aplicación, para las pruebas de estado y las demás que le sean solicitadas por el ICFES.”**, y actuando en el marco de las funciones otorgadas a esta Procuraduría Delegada, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 y lo dispuesto en el artículo 18 de la Resolución No. 17 de 2000, nos permitimos manifestar que, tal como lo prevé la Resolución No. 456 de 2010, suscrita por el señor Procurador General de la Nación, a través de la cual se adoptan las políticas para el desarrollo de la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal, se ha decidido hacer observaciones y/o recomendaciones al proceso en mención, con el objetivo principal promover el cumplimiento de la normatividad vigente y optimizar la gestión contractual de la entidad vigilada, a través de la adopción de buenas prácticas.

En tal medida, los temas expuestos en la Reunión convocada por el órgano de control, NO constituye aval o aprobación frente a los documentos y asuntos objeto de vigilancia, como tampoco implica injerencia, coadministración ni juicios de valor o descalificación de la conducta de los empleados responsables.

Por lo expresado, la Procuraduría General de la Nación pone en su consideración algunas sugerencias y observaciones, orientadas a plantear temas para su análisis y decisión, en el marco de su autonomía institucional, que sólo pretenden garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y legales que gobiernan la gestión administrativa.

Pliego de Condiciones

1.1 Alcance del Objeto

- El numeral 1.1.1 del pliego de condiciones, establece en unos de sus apartes que *“se permite la subcontratación de los servicios de impresión y empaque del material de examen, siempre y cuando el proponente demuestre que esta actividad se realizará en una planta en la ciudad de Bogotá”*. Mas adelante se fijan las condiciones para acreditar la subcontratación y entre otras se señala que: *“Que se obligue a subcontratar la prestación con el subcontratista cuyas condiciones hayan sido verificadas y aceptadas por el ICFES en desarrollo de la presente convocatoria.”* Al respecto solicitamos explicar como se realizará el proceso de verificación de las condiciones del subcontratista.
- El numeral 1.6 hace referencia al presupuesto oficial estimado. Allí se determina lo siguiente: *“Adicionalmente, para el ITEM 2, el ICFES requiere evaluar las propuestas, a fin de ejercer con posterioridad la*

OPCIÓN DE CONTRATAR la distribución, empaque, recolección y almacenamiento del material de examen y kits de aplicación para las pruebas SABER 3, 5 Y 9. El ICFES solamente ejercerá esta opción cuando se formalice el contrato de esta entidad con el Ministerio de Educación Nacional, para la aplicación de dichas pruebas.

Para esta opción se tiene presupuestada la suma de OCHO MIL CUATROCIENTOS TRECE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/L (\$8.413.825.533)."

De lo anterior se podría concluir que a la fecha no existe Certificado de Disponibilidad Presupuestal para atender la distribución, empaque, recolección y almacenamiento del material de examen y kits de aplicación para las pruebas SABER 3, 5 Y 9, pero que a pesar de ello se contratará este ítem. Al respecto es del caso manifestarle de acuerdo con el numeral 1.3 del Pliego de Condiciones, el Icfes establece que se deben considerar las disposiciones comerciales y civiles así como las de naturaleza pública como es el caso de las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013, por lo tanto en desarrollo de estos preceptos legales se debe traer a colación los principios que rigen la contratación, entre ellos el de economía, planeación y publicidad.

Bajo el principio de Economía como parte de la etapa precontractual, se determinó la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones.

En cuanto al principio de planeación, el Manual de Contratación del ICFES en el artículo 6 manda como objetivo que: "*La planeación contractual propende por la definición oportuna y suficiente de las necesidades de contratación requeridas para el adecuado cumplimiento de la misión institucional del ICFES.*" (subrayado fuera de texto) De acuerdo con lo anterior, no sería conveniente adelantar una contratación sin contar con el certificado de disponibilidad presupuestal, ya que la expedición del mismo se debe hacer de manera previa a iniciar cualquier proceso contractual que celebre la administración sin importar la naturaleza del contrato ni la cuantía del mismo, esto como parte de las actividades que se adelantan desde el momento del inicio de la planeación.

Respecto al principio de publicidad del literal h del artículo 3 del Manual de contratación, sugerimos revisar el alcance de este principio respecto a adelantar un proceso de selección sin contar con CDP, toda vez que de la definición contenida en el Manual se desprende que el ICFES deberá suministrar, toda la información previa y suficiente sobre los procedimientos que adelante, detallando las condiciones esenciales de cada negocio, entre ellas el factor económico.

- El numeral 3.1.2.2 hace referencia a la Garantía de Seriedad, estableciendo como cuantía el 10% del presupuesto oficial estimado para el presente proceso de selección. Solicitamos aclarar como se determinaría el monto de la garantía si se contrata la distribución, empaque, recolección y almacenamiento del material de examen y kits de aplicación para las pruebas SABER 3, 5 y 9, si este ítem está sujeto a una condición futura e incierta.
- En el numeral 3.1.2.3 se exige que los proponentes deben estar clasificados en el clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas. Solicitamos explicar este requisito.
- Frente al numeral "6. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y EVALUACIÓN DE LA OFERTA" y específicamente lo establecido en el numeral 6.3.1



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN
Acta de Reunión



Se observa que se asignan puntajes para la evaluación de las ofertas que podrían NO corresponder a criterios objetivos de selección. Haciendo la salvedad que el sistema de contratación de la entidad está enmarcado en el Derecho Privado.

Los ítems que se encuentran resaltados podrían presentar algún tipo de inconveniente ya que no es clara la asignación de puntajes por el cumplimiento de estas condiciones máxime si se tiene en cuenta que podría ser parte integral de los requisitos mínimos habilitantes.

Es necesario entonces tener absolutamente claro los elementos diferenciadores entre los requisitos de verificación de las ofertas de los requisitos de evaluación o ponderación de éstas.

Los primeros hacen referencia a las condiciones mínimas de CAPACIDAD que deben cumplir los oferentes para ejecutar satisfactoriamente el contrato en caso de ser seleccionados, en términos jurídicos, financieros, técnicos, de organización y de experiencia, que, por supuesto, deben ser proporcionales a la naturaleza y cuantía de la contratación. Estos criterios garantizan el CUMPLIMIENTO del contrato.

Las condiciones de calificación de las ofertas o criterios de ponderación, por su parte, son aquellos que permiten la comparación OBJETIVA de las propuestas recibidas. Generalmente son establecidos en términos de calidad y precio y determinan el porqué una oferta resulta más favorable que otra para la entidad contratante. Se valora entonces la oferta en sí misma. Estos criterios deben estar directamente relacionados con el objeto de la contratación y generar una diferencia comparativa.

La ley así como los decretos reglamentarios han definido unos criterios marco por modalidad de selección. Sólo en el caso del concurso de méritos se evalúan condiciones del proponente, como la experiencia y el equipo de trabajo, porque se busca la experticia de éste toda vez que se está contratando una consultoría, en las demás modalidades no se pondera ninguna cualidad del oferente sino los valores agregados que en términos económicos o de calidad OFRECE, es decir, aquellos contenidos en su propuesta.

Para la "licitación pública" se establecen dos posibilidades de evaluación, calidad y precio o la relación costo beneficio entre ambas categorías, el factor de calidad debe permitirle a la entidad contratante valorar una oferta en el conjunto de propiedades que siendo inherentes al objeto, permitan darle un valor u otro en un ejercicio de comparación.

Para la alternativa de ponderación de calidad y precio, en el caso de la obra pública, el valor agregado en el tema de calidad se verá reflejado en los elementos que constituyen la oferta para ejecutar las actividades, tales como las especificaciones técnicas superiores a los mínimos requeridos o a exigencias técnicas adicionales, todas condiciones de la oferta y no del proponente.

El método de evaluación del precio será estimado de acuerdo con la fórmula que permita calificar cuál es el mejor en calidad, precio del mercado, eficiencia, eficacia, condiciones de pago, asunción de riesgos, servicios o bienes adicionales, entre otros, señalados en el artículo 26 del Decreto 1510 de 2013.

Al parecer se evalúa entonces una condición del oferente y no de su oferta, pues la oferta está constituida por la voluntad del interesado en los aspectos técnicos adicionales y económicos, y fija claramente qué ofrece y cuánto vale aquello que ofrece, pero que en ningún caso afecta su habilidad para presentar la oferta ni mejora la calidad de esta, en términos objetivos.

Se recomienda a la entidad contratante, que aquellas condiciones mínimas ADICIONALES (factores de

evaluación) u ofrecimientos, diferentes a los técnicos mínimos exigidos, se conviertan en obligaciones contractuales.

Se insiste que todos los servicios o bienes adicionales que se evalúen, bajo cualquiera de las alternativas previstas en la ley, deben ser estimados económicamente con el fin de establecer el valor agregado que en estos términos se ofrece conforme a lo señalado en el inciso segundo del artículo 26 del Decreto 1510 de 2013.

De acuerdo a las anteriores consideración la asignación de puntaje a elementos tales como: a) Experiencia específica adicional, b) Sistema de trazabilidad, c) Estímulo por participación integral: El proponente que además presente propuesta para la fase II, siempre que las dos cumplan con los requisitos mínimos habilitantes y d) Planta Segura, posiblemente no corresponden a lo anteriormente expuesto y sería importante proceder a un estudio más profundo que permita contar con los argumentos suficientes que sustenten las razones de contar con esos criterios para la asignación de puntajes.

En el mismo sentido encontramos las situaciones que se presentan en el numeral **"6.3.2 NIVEL DE SERVICIO TIEMPO DE PRODUCCIÓN (50 PUNTOS)"**

PRUEBA	RANGO DE DIAS PARA REALIZAR (*) LAS ACTIVIDADES DE IMPRESIÓN	PUNTAJE
SABER PRO 2	Mínimo 6 días y máximo 15 días	10
SABER PRO 3	Mínimo 10 días y máximo 20 días	10
SABER 11	Mínimo 18 días y máximo 25 días	15
SABER 359	Mínimo 20 días y máximo 30 días	15

NOTAS: El proponente no podrá ofertar un número de días que se encuentre por fuera de los rangos acá establecidos.
El tiempo se contará desde el tiempo de aprobación de muestras por parte del ICFES, e incluye la producción y empaque de la totalidad de los materiales de pruebas.

No es claro como la disminución de tiempos de impresión mejorar el proceso general de realización de las pruebas y que esta situación permita darle un PLUS a la ejecución del contrato que redunde en la calidad o el costo del mismo. Condición que se replica en los numerales 6.3.4 SISTEMA DE TRAZABILIDAD (50 puntos) y 6.3.5 PLANTA DE SEGURIDAD (150 PUNTOS). Estos aspectos deberían estar considerados como parte de los requisitos mínimos habilitantes ya que unas de los elementos de vital importancia para el éxito del proceso contractual y de la imagen y buen nombre de la entidad contratante es la SEGURIDAD.

- Aunado a lo anterior, se sugiere la suscripción de un acuerdo de confidencialidad tendiente a reforzar la Seguridad del proceso, eje fundamental del mismo.

Al referirnos al ITEM 2 "Distribución y recolección; desempaque; almacenamiento y custodia" encontramos situaciones similares a las antes descrita con la asignación de puntajes a condiciones que de suyo podrían ser consideradas como habilitantes para lo correspondiente a la ejecución de este componente del contrato.

- Criterios para dirimir empates. Se sugiere aumentar el número de opciones para dirimir empates con el fin de incentivar a los futuros proponentes y buscar el mayor beneficio de la entidad en la obtención de calidad en los ítem objeto del contrato. Se recomienda consultar el artículo 33 del Decreto 1510 de 2013 como punto de referencia.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN
Acta de Reunión



Supervisión.

Conclusiones / Compromisos

Es importante precisar que el acompañamiento de carácter preventivo que realiza este órgano de control al proceso que nos ocupa, no implica el aval, co-administración o intromisión en la gestión de las entidades estatales. La entidad en ejercicio de su autonomía administrativa, es el llamado a tomar las decisiones que estime pertinentes, en acato estricto de la Ley y los principios orientadores de la contratación estatal.

Con el fin de realizar el seguimiento a la presente actuación y al acompañamiento, comedidamente le solicito informar a esta Delegada sobre las determinaciones adoptadas por el ICFES respecto de las recomendaciones y observaciones puestas a su consideración a través de la presente acta.

Documentación Anexa

ASISTENTES					
Nombres y apellidos	Cargo	Entidad	Teléfono/celular	e-mail	Firma
Hernando Fernández	Asesor	PGN	5878750	hfernandez@pgn.gov.co	
Martha Duarte de B	Jefe Sub	ICFES	3158178082	@icfes.gov.co mduarte@icfes.gov.co	
Fernando Arias	Director	ICFES	3144292450	-farias@icfes.gov.co	
Juan C. Ospina	Asesor	P.G.N.	5878750		
César Moreno	Asesor	PGN	Ex 11723	cmorono	
Edgar Rojas	Director	ICFES	3182941814	erojas@icfes.gov.co	



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN
Acta de Reunión


