

Estudio de caso de la contratación por Selección Abreviada de Servicios de Salud



Sergio A. García

Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia, Investigador Semillero Gestión de Obras



Juan Camilo Patiño

Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia, Investigador Semillero Gestión de Obras



Diego Darío Pérez Ruíz

Ph.D. Ingeniería Civil, Profesor Ingeniería Civil, Pontificia Universidad Javeriana Cali Colombia, Investigador Grupo DeCoR



María Fernanda Serrano Guzmán

Ph.D. Ingeniería Civil, Profesor Ingeniería Civil, Pontificia Universidad Javeriana Cali Colombia

Resumen

Los mecanismos de contratación en Colombia abarcan diferentes modalidades. Para el caso de los servicios de salud, está el sistema de selección abreviada establecido en la Ley 100 de 1993 aunque en ocasiones se emplean otras modalidades. En este artículo se analiza el comportamiento de esta modalidad de contratación en un estudio de caso adelantado en el Departamento del Valle del Cauca. Para ello, se identifican las no conformidades encontradas y se señalan las principales repercusiones en el desarrollo de las comunidades. Finalmente se plantean sugerencias que podrían disminuir los vacíos en este tipo de procesos de contratación en el país.

Palabras clave

Abreviada, principios, irregularidades

Abstract

Public procurement mechanisms in Colombia take on different forms. In the case of health services, procurement is based on the "abbreviated selection system" established in Law 100 of 1993, though other forms are employed on occasions. This article examines the performance of this type of procurement in a case study underway at the Department of Valle del Cauca. This identified the non-conformities encountered and established the main repercussions for the development of the communities. The article concludes by offering suggestions that might reduce the shortfalls found in these types of procurement processes in the country.

Keywords

Abbreviated, principles, irregularities

Introducción

El sistema de contratación abreviada posibilita la contratación de servicios de salud a las entidades estatales en Colombia, de modo que estos servicios se adjudican al proponente cuya propuesta tenga el menor valor (Congreso de la República, 2007). Los vacíos en los procesos contraactuales, lamentablemente, han propiciado la inadecuada inversión de los recursos. En este artículo se revisaron los contratos adjudicados bajo la modalidad de

selección abreviada en el Departamento del Valle del Cauca y se identificaron no conformidades con relación al cumplimiento de requisitos. Así mismo, se analizan procesos bajo el Régimen Especial, también utilizado por instituciones hospitalarias. Para ello, se consultó la herramienta del Servicio Electrónico de Contratación SECOP, portal digital en donde es posible realizar la trazabilidad a los procesos contraactuales con el Estado. La búsqueda de información abarcó el período de 2010 a 2017.

Modelo Teórico

Según la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, en este país se cuenta con la modalidad de contratación conocida como la licitación pública cuyo objeto es escoger al proponente con las condiciones más ventajosas para fines de interés público siguiendo el cumplimiento de estrictos requisitos habilitantes puntuables y no puntuables, a diferencia de la selección abreviada que aplica para servicios de salud, que es un modalidad de selección simplificada, estructurada bajo ciertos pliegos de condiciones en su respectivo procedimiento, es decir, que dicha modalidad tiende a ser menos exigente al momento de establecer las condiciones para protocolización del contrato y ejecución de las obras (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, 2016).

Justamente, la selección abreviada de proponentes para el sector Salud agiliza los procesos de contratación de servicios que resultan prioritarios para las instituciones y las comunidades y que se constituyen en un derecho que debe ser ofrecido bajo cualquier circunstancia. La adjudicación bajo esta modalidad se realiza mediante la subasta inversa, la cual se encuentra basada en el sustento de la funcionalidad de los bienes (Universidad Nacional Abierta y a Distancia, n.d.) o servicios, es decir que se escoge aquel proponente que ha ofrecido un menor valor por la ejecución del contrato. (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, 2016). Según estudios realizados por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, entre mas de 1120 municipios en Colombia, solo cinco de ellos muestran un buen funcionamiento y proceso de selección al momento de realizar la contratación pública bajo esta modalidad, ya que se presentan más de 10 oferentes cuando abren un proceso de este tipo, siendo este, un acto de posible falla que puede favorecer la corrupción y que afectan directamente a los recursos del estado (Red de Medios Colprensa & Unidad Investigativa de El País, 2015).

Análisis y Resultados

La revisión de la documentación que acompaña procesos de contratación es una tarea laboriosa y cuando se trata de identificar las causales que motivaron la terminación anormal de los procesos convocados o que conllevaron a la declaratoria de desierta en cualquier etapa de la contratación, amerita un ejercicio de análisis de la información la cual, en ocasiones, se encuentra incompleta. Para el caso de Colombia, se cuenta con el portal del SECOP en donde es posible consultar estadísticas sobre los distintos

procesos. A este respecto, las estadísticas de la modalidad bajo Selección Abreviada de Salud (tabla 1) frente a la de licitación pública (tabla 2) revelan que en los procesos Celebrados, en la primera modalidad ocurrieron un 25,2 % más de contrataciones que en la segunda, pero hay un mayor número de procesos liquidados en la segunda modalidad que en la primera, aparentemente porque las condiciones contraactuales establecen requisitos para la terminación mucho más exigentes que en la primera modalidad. Por otro lado, resulta preocupante que en ambas modalidades el porcentaje de procesos liquidados después de convocados superan el 5 %, lo que implica que se dejan de ejecutar obras que debieran ser atendidas pero que, por falta de control en los procesos administrativos previos a la contratación, se pospone su ejecución o simplemente dejan de ejecutarse.

Ahora bien, haciendo un ejercicio exploratorio sobre los proyectos de desarrollo implementados en el sector salud, se encontró que el gobierno colombiano destinó fondos para la vigencia 2014 con los que se pudieron apoyar 28 proyectos de salud a nivel nacional, según lo señala el Informe final 2014-2015 de Sector Administrativo de Salud y Protección Social de Colombia. Revisando los valores adjudicados según las modalidades de contratación de las tablas 1 y 2, se observa que las cuantías son coherentes con lo que reportado en el mencionado informe. Sin embargo, lo que llama la atención es que estos rubros corresponden a tan solo 28 proyectos y en realidad, bajo otras modalidades, se han adjudicado un total de 3261 contratos (Sector administrativo y de protección social, 2014)

Estado	Cantidad	Cuantía	Porcentaje
Borrador	112	12.745.179 €	2.13
Convocado	132	13.593.278 €	2.27
Adjudicado	211	20.199.499 €	3.38
Celebrado	1091	418.568.155 €	69.95
Liquidado	570	74.655.637 €	12.48
Terminado sin Liquidar	16	4.861.218 €	0.81
Descartado	125	18.986.270 €	3.17
Terminado después de Convocado	229	34.776.416 €	5.81
TOTALES	2486	598.385.652 €	100

Tabla 1. Contratos de seleccion abreviada de salud (Secop, 2014)

Estado	Cantidad	Cuantía	Porcentaje
Borrador	64	61.654.120,04 €	8.29
Convocado	72	44.780.683,39 €	6.02
Adjudicado	118	69.269.932,58 €	9.32
Celebrado	257	332.575.764,99 €	44.73
Liquidado	99	96.556.181,24 €	12.99
Descartado	59	41.652.706,50 €	5.60
Terminado después de Convocado	106	97.102.714,97 €	13.06
TOTALES	775	743.592.103,71 €	100

Tabla 2. Estadística de contratos mediante licitación pública (Secop, 2014)

Por otro lado, se procedió a verificar el tipo de entidades que se podrían beneficiar con la modalidad de contratación por selección abreviada de servicios de salud, centrando el análisis en el Departamento del Valle del Cauca, encontrándose que principalmente esta modalidad era empleada por las fuerzas militares y justamente por la Gobernación del mencionado Departamento, y que, para el caso de los Hospitales Públicos, la modalidad de contratación empleada era la de régimen especial. Particularmente, por ejemplo, el Hospital Departamental Centenario del municipio de Sevilla ha participado con la modalidad de Selección abreviada con los siguientes resultados:

- Tres procesos terminados anormalmente antes de convocados, los cuales corresponden a SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 001-2015 (Secop, 2015b), SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 005-2015 (Secop, 2015d) y SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 006-2015 (Secop, 2015c)
- Tres procesos celebrados que corresponden a SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 002-2015, SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 003-2015 y SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 004-2015.

Cinco de estos contratos se llevaron acabo entre el 24 y el 30 de noviembre de 2015. Por otro lado, con relación a los contratos terminados anormalmente, la declaratoria de desierta obedeció a que se presentó un único proponente que no cumplía con el requerimiento señalado con relación a la propuesta económica la cual superó la cuantía establecida en los pliegos de condiciones. Ahora bien, con relación a las contrataciones bajo Régimen Especial, se encontró que esta institución ha celebrado 443 procesos entre mayo de 2014 y diciembre de 2016, los cuales aparentemente han tenido un cumplimiento exitoso.

Por otro lado, se hizo una revisión detallada al CONTRATO DE MENOR CUANTÍA 058-2015 (Secop, 2015), seleccionado por conveniencia, cuyo objeto era “suministro que EL PROVEEDOR se compromete a realizar para con EL HOSPITAL, de los medicamentos líquidos y soluciones que este le solicite mediante órdenes o pedidos, de conformidad a las demás condiciones que aquí se expresan” y se encontró una no conformidad relacionada con las fechas de apertura e inclusión de documentos del proceso por cuanto, el hito del proceso fue creado el 2/12/2015 a las 4:04 P.M. y el contrato fue subido al portal ese mismo día a las 4:10 P.M. lo que significa que ya se había adjudicado y firmado el mismo día de convocado. Esto puede atribuirse a una propiedad del Régimen Especial, pero lo llamativo de este hecho es que esta institución ingresa los documentos al portal Secop cuando ya han adjudicado los contratos, ante lo cual no queda claro si hubo pluralidad de proponentes o si el beneficiado con el proceso cumplió con los requisitos necesarios para el contrato.

Existe otro caso que puede señalarse como una no conformidad al momento de realizar la contratación bajo la modalidad de Selección Abreviada de la salud con el objeto “prestación de servicios de salud en reumatología, atención ambulatoria, apoyo diagnóstico, apoyo terapeutico y procedimientos del subsistema de salud de la policia nacional de la seccional de sanidad valle”(Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Sanidad, & Seccional Sanidad de Valle, 2016), en donde su oferente y único proponente fue la clínica de Artritis Temprana, entidad que no cumplió con las condiciones del contrato, especialmente con la parte financiera. Teniendo en cuenta que no se presentaron observaciones al informe preliminar de evaluación de las ofertas y habilitación de oferentes, la evaluación técnica, jurídica, económica y financiera se mantuvo y fue aprobada por el jefe seccional de sanidad del Valle del Cauca (Secop, 2016).

Conclusiones

Al realizar un análisis detallado de un proceso de contratación por una o más modalidades, se presentan inconsistencias que afectan el ciclo de vida de los proyectos y para el caso particular del sector salud, repercuten en el bienestar de la comunidad por cuanto se empiezan a generar retrasos y mala atención de las entidades prestadoras de este servicio. Los resultados de esta investigación demuestran que Colombia debe unificar el esquema de contratación para los distintos sectores. Para el sector salud, por ejemplo, dada la urgencia sentida para responder a las necesidades

de las comunidades, la modalidad de selección abreviada agiliza los procesos. Sin embargo, es común la modalidad de contratación por Régimen Especial, aparentemente por la simplicidad en la parte contraactual.

Por otro lado, se sugiere implementar un proceso de revisión y análisis de todos los contratos que se adjuntan a la plataforma del Secop, ya que han sido numerosos los casos en los que las contrataciones han sido publicadas y las fechas de contratación, los proponentes, las descripciones de las actividades y las sumas de dinero no concuerdan con lo establecido en el acta de condiciones. Resulta conveniente que por parte del Estado se designe un profesional que supervise el manejo de información en la plataforma de modo que de manera oportuna se detecten inconsistencia o hallazgos relevantes en aspectos de forma que pudieran repercutir al momento de la adjudicación de los contratos. **ROP**

Referencias

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2016). Licitación Pública. ANDI. Recuperado de <http://www.andi.com.co/es/GAI/Guilnv/ConEst/ConEst/Paginas/LicPúb.asp>
- Congreso de la República. (2007). Ley 1150 de 2007. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de Julio de 2007, 2007(julio 16). Recuperado de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/LEY11502007.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Sanidad, & Seccional Sanidad de Valle. (2016). ACTA 157 – SECSA – GADFI – 2.92.
- Red de Medios Colprensa, & Unidad Investigativa de Él País. (2015). ¿Qué hay detrás de los enredos en la contratación en Colombia? Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/hay-detras-enredos-contratacion-colombia1>
- SECOP. (2015a)Detalle del Proceso Número CONTRATO DE MENOR CUANTÍA 058-2015 (2015). Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-4-4457413>
- SECOP. (2015b). Detalle del Proceso Número SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 001-2015. VALLE DEL CAUCA - HOSPITAL DEPARTAMENTAL CENTENARIO DE SEVILLA. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-17-4390873>
- SECOP. (2015c). Detalle del Proceso Número SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 006-2015. VALLE DEL CAUCA - HOSPITAL DEPARTAMENTAL CENTENARIO DE SEVILLA. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-17-4406397>
- SECOP. (2015d). Detalle del Proceso Número SELECCIÓN DE MENOR CUANTÍA 005-2015. VALLE DEL CAUCA - HOSPITAL DEPARTAMENTAL CENTENARIO DE SEVILLA. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-17-4406119>
- SECOP. (2016). Detalle del Proceso Número SELECCIÓN ABREVIADA No. 006 DE 2016. Jamundí: VALLE DEL CAUCA - ALCALDÍA MUNICIPIO DE JAMUNDÍ. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-17-5418892>
- Sector Administrativo y de Protección Social. (2014). Informe al Congreso de la República. Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-congreso-2014-2015.pdf>
- Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (n.d.). Modalidades de Selección. Recuperado de http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccin_2_modalidades_de_seleccin.html