

Algunos apuntes sobre la Fase de Actos Preparatorios en las Contrataciones del Estado*

Elisa Zambrano Olivera** ***

El proceso de contratación debe ser entendido considerando las tres fases que lo componen. Es indispensable conocer cómo se desenvuelve cada una de ellas para que las Entidades realicen sus procesos de forma eficiente.

En el presente artículo, la autora desarrolla las diversas actuaciones correspondientes a la Fase de Actos Preparatorios y nos muestra la importancia de ellas en el logro de una contratación exitosa.

INTRODUCCIÓN

El 2009 trae nuevos retos por asumir a nuestro país, la implementación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos nos conduce a la adecuación de estándares internacionales con la finalidad de consolidar el crecimiento e intercambio económico.

Una de las principales materias reguladas en el TLC es la Contratación Estatal, herramienta de gestión pública por excelencia, mediante la cual se ejecuta la mayor parte del gasto público. Por ello, este año comenzamos con una nueva norma que rige las Contrataciones del Estado que nos motiva a reflexionar sobre la actitud que debemos asumir en cada uno de nuestros roles.

Debemos tener presente que una política efectiva de contratación pública es indispensable para que el mercado nacional alcance sus objetivos y metas sociales, lo que traerá como consecuencia un crecimiento económico a mediano y largo plazo¹, incentivar la participación de las pequeñas y micro empresas y, en general, promover competitividad macro frente a mercados mundiales. No se debe olvidar que somos nosotros, los contribuyentes y usuarios, los principales interesados en obtener servicios públicos de calidad.

Unido a ello, tenemos que la Contratación Pública se encuentra estrechamente vinculada con el manejo adecuado de los recursos públicos, pues se debe realizar una evaluación integral de las ofertas brindadas en el mercado y optar por la más beneficiosa en términos de costo, calidad y oportunidad.

Existe, por otro lado, una gran necesidad de información por parte de los agentes involucrados, ya sea desde el lado público o el privado, es necesario que de manera previa a la intervención en un proceso de contratación conozcan sus obligaciones y derechos. Incentivar una cultura de información y transparencia en la Contratación Pública es vital para lograr que nuestro Sistema pueda funcionar de forma óptima.

Frecuentemente escuchamos que existen obstáculos para el logro de proyectos y metas sociales, los cuales son atribuidos al marco normativo de la Contratación Pública; sin embargo, se olvida que el éxito del Sistema no sólo depende de contar con una buena normativa sino que los operadores y autoridades involucradas la apliquen adecuadamente.

Mediante el presente artículo buscamos brindar las herramientas necesarias para el conocimiento y manejo de la primera de las fases del proceso de contratación, esto es la Fase de Actos Preparatorios.

* Para el Círculo de Derecho Administrativo, una escuela de invaluable experiencia y amistad.

** Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Contratación Pública y Derecho Administrativo. Docente Adjunta del Área de Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente en la Escuela Nacional de Control. Ex Directora de Investigación y Publicaciones del Círculo de Derecho Administrativo. Directora Legal de Perú Contrata.

*** Agradezco la colaboración de Luis Gavidia Morachimo y Carlos Jaime Zamora en la elaboración del presente artículo.

1 Libro Verde: La Contratación Pública en la Unión Europea. Reflexiones para el futuro.

Fases de la Contratación Pública

Como sabemos, los procesos de contratación estatal tienen tres fases claramente diferenciadas y cuya presencia es transversal a los diversos objetos contractuales. Dichas fases representan la secuencia que siguen – o deben seguir – todas las entidades cuando requieren la colaboración de terceros para el cumplimiento de sus funciones.

Cada una de ellas cobra especial importancia en la contratación, sólo será posible definir como eficiente un proceso que haya respetado lo previsto en las respectivas etapas.

Por ello, para efectos de evaluar la gestión y manejo en materia de Contrataciones del Estado se debe analizar de forma conjunta las tres fases. Estas fases se desenvuelven en función del estadio en el que se ubican a lo largo del proceso de contratación. La primera de ellas, la llamada Fase de Actos Preparatorios está referida a todas aquellas actuaciones de planificación y programación, previas al desarrollo del proceso de selección, que se inicia con la decisión de adquirir o contratar.

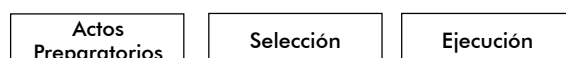
La Fase de Selección contiene los pasos a seguir para determinar a la persona natural o jurídica con la cual la Entidad Pública entablará una relación jurídica contractual. Esta fase se desarrolla a través de siete etapas: i) convocatoria; ii) registro de participantes; iii) consultas; iv) observaciones e integración de bases; v) presentación de propuestas; vi) calificación y evaluación de propuestas; y, vii) otorgamiento de la buena pro y hasta antes de la suscripción del contrato.

Finalmente, la última de las fases es la llamada Ejecución Contractual y se desarrolla desde la suscripción del contrato hasta la conformidad y pago de la prestación.

Como se aprecia, cada una de las Fases se encuentra ligada a los tres momentos definidos en los cuales se desarrolla un proceso de contratación.

Si bien no es posible afirmar que una de ellas resulte de mayor importancia; sin duda, como todo proceso el punto decisivo o, en todo caso, el que puede determinar que los demás sigan la misma ruta es justamente la Fase de Actos Preparatorios.

Fases de la Contratación Estatal



Principio de Valor por Dinero

La corriente mundial en materia de Contratación Pública viene empleando un principio a manera de indicador de gestión, el llamado Principio de Valor por Dinero. Se trata de un principio transversal a las

tres fases de la contratación (Actos Preparatorios, Selección y Ejecución Contractual) y consiste en considerar el valor de la contratación ponderando la cuantía con factores como la calidad, traslado de riesgos, satisfacción del usuario final, ciclo de vida del producto, reducción de barreras burocráticas o trámites innecesarios, costos de mantenimiento, entre otros.

El Principio de Valor por Dinero parte de considerar el éxito de una contratación en función del trinomio: Eficacia, Eficiencia y Economía. Así, se busca dejar la falsa creencia que el menor precio equivale a una mejor contratación.

Dicho principio se encuentra presente con mayor intensidad en la Fase de Actos preparatorios pues es en ella donde se determinará el monto que permita considerar los demás factores.

Fase de Actos Preparatorios

Como habíamos mencionado, la Fase de Actos Preparatorios es el conjunto de actuaciones que se inicia desde la decisión de adquirir y está destinada a definir con claridad el objeto de contratación, destinar un presupuesto para tal efecto y definir con claridad sus características.

Dentro de esta fase encontramos las siguientes actuaciones:

- Determinación de necesidades.
- Presupuesto Institucional.
- Plan Anual de Contrataciones.
- Determinación de características técnicas
- Aprobación del expediente de contratación.
- Designación del Comité Especial.
- Elaboración de Bases Administrativas
- Aprobación de las Bases

Debe saberse que al final de cada año, las diversas dependencias al interior de la entidad identifican sus respectivas necesidades para el siguiente ejercicio, las que son incluidas dentro del Presupuesto Institucional. A continuación, desarrollaremos los siguientes pasos a seguir.

Plan Anual de Contrataciones

Todo proceso de contratación debe encontrarse previsto en el Plan Anual de Contrataciones, documento elaborado por cada Entidad Pública.

El Plan Anual constituye el instrumento de gestión obligatorio para todas las entidades que se encuentran bajo el ámbito de la normativa de

Contrataciones del Estado y contiene las diversas contrataciones cuyos procesos de selección (sea licitaciones públicas, concursos públicos, adjudicaciones directas públicas y selectivas, así como las adjudicaciones de menor cuantía cuya realización sea programable) se realizarán en un determinado período presupuestal.

El proceso de elaboración del Plan Anual implica una labor de programación y coordinación interna pues en él se consolidan las necesidades de bienes, servicios u obras que tienen las diversas dependencias que integran la Entidad.

Es importante considerar que dicha programación debe tomar como referente los objetivos estratégicos Sectoriales de cada Pliego, con la finalidad de cumplir con sus metas institucionales.

Doctrinariamente se reconocen cuatro características al Plan Anual:

Público: el PAC debe ser registrado en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) para permitir su difusión y acceso de los interesados.

Formal: tanto su aprobación como su modificación requiere de un documento formal, aprobado por el Titular de la Entidad. Dicha aprobación podrá ser delegada mediante disposición expresa.

Obligatorio: la norma de Contratación Estatal exige que todas las Entidades sujetas a su ámbito de aplicación elaboren un Plan Anual de Contrataciones.

Integral: El PAC consolida en un solo documento la totalidad de contrataciones que las Entidades pretenden realizar.

Por otro lado, el Plan Anual constituye un indicador de gestión pues permite evaluar cómo se van realizando las contrataciones a lo largo del año y si se efectúan conforme con los parámetros previstos en dicho instrumento.

De acuerdo con lo dispuesto por nuestra normativa, cada una de las dependencias de la Entidad determinará, dentro del plazo señalado por la normativa correspondiente, sus requerimientos de bienes, servicios y obras, en función de sus metas presupuestarias establecidas, señalando la programación de acuerdo a sus prioridades.

El Órgano Encargado de las Contrataciones es el designado para la formulación del Plan Anual y deberá coordinar con la dependencia de Presupuesto y Planificación para tal efecto.

Como parte de la responsabilidad en la formulación de las necesidades, cada área usuaria debe

«La Contratación Pública se encuentra estrechamente vinculada con el manejo adecuado de los recursos públicos, pues se debe realizar una evaluación integral de las ofertas brindadas en el mercado y optar por la más beneficiosa en términos de costo, calidad y oportunidad»

conocer el contenido de los Planes Estratégicos y del Plan Operativo de Gestión de la Entidad, pues los requerimientos formulados deben corresponder a las metas y objetivos de la entidad para el largo, mediano y corto plazo.

En tal sentido, la programación debe efectuarse de acuerdo con las prioridades funcionales de cada Entidad.

Es por ello que se señala que la Fase de Actos Preparatorios y de Programación implica un estadio en el cual las Entidades determinan sus necesidades considerando sus objetivos y metas institucionales así como la prioridad en su ejecución.

El Plan Anual puede ser modificado considerando la asignación presupuestal o en caso de reprogramación de las metas institucionales, cuando se tenga que incluir o excluir procesos de selección o se modifique el valor estimado en un veinticinco por ciento y ello varíe el tipo de proceso de selección.

Habíamos mencionado que el Plan Anual constituye un indicador de gestión pues permite verificar la ejecución de lo previsto en dicho documento. Por ello, la normativa establece que el Titular de la Entidad evaluará semestralmente la ejecución del Plan Anual de Contrataciones debiendo adoptar las medidas correctivas pertinentes para alcanzar las metas trazadas.

El Plan Anual de Contrataciones debe contener lo siguiente:

1. El objeto de la contratación;
2. La descripción de los bienes, servicios u obras a contratar y el correspondiente código asignado en el catálogo;
3. El valor estimado de la contratación;

4. El tipo de proceso que corresponde al objeto y su valor estimado, así como la modalidad de selección;
5. La fuente de financiamiento;
6. El tipo de moneda;
7. Los niveles de centralización o desconcentración de la facultad de contratar
8. La fecha prevista de la convocatoria.

No será obligatorio incluir en el Plan Anual de Contrataciones las Adjudicaciones de Menor Cuantía no programables.

Determinación de las Características Técnicas

Hemos visto la importancia de contar con un Plan Anual de Contrataciones y sus principales características. Continuando con la secuencia que se presenta en la Fase de Actos Preparatorios, tenemos la determinación de las características técnicas del bien, servicio u obra que se va a contratar.

Una adecuada determinación –con la descripción y detalle que corresponde– de las características puede asegurar que toda la contratación se realice de forma exitosa.

Sobre la base del Plan Anual de Contrataciones el área usuaria debe requerir los bienes, servicios u obras, describirlos, definir con precisión su cantidad y calidad y la finalidad pública de dicha contratación.

De ese modo, las especificaciones técnicas serán determinadas por el área usuaria en coordinación con el Órgano encargado de las Contrataciones, evitando requisitos que favorezcan a un proveedor. Esto último, obedece al respeto del principio de libre competencia y competencia previsto en el artículo 4º de la Ley de Contrataciones del Estado².

La indicación de la finalidad pública que persigue constituye un filtro para evitar realizar contrataciones innecesarias o cuyo abastecimiento no cuente con la prioridad debida.

Asimismo, describir el requerimiento con el mayor detalle posible permitirá que los futuros contratistas conozcan a cabalidad el objeto requerido por la Entidad y, por ende, las obligaciones a las cuales se encontrarán sujetos.

Muchas veces, las dependencias formulan su requerimiento de manera genérica, lo que motiva a

una dilación indebida para el desarrollo del proceso pues Logística o Abastecimiento debe retornar dicha información para que se realicen los ajustes o precisiones necesarios.

Una práctica recomendada para las Entidades es emplear formatos de requerimientos en los cuales el área usuaria, o el destinatario del objeto materia de contratación, pueda consignar toda la información indicada de modo que se evite su reformulación o precisión por adolecer de ambigüedad.

Como veremos más adelante, la definición precisa de las características técnicas favorece a realizar un estudio de mercado más exacto pues se cuenta con un objeto contractual claramente delimitado.

Expediente de Contratación

Nuestra normativa de Contrataciones del Estado ha regulado la formalidad y condiciones de archivo que debe tener la información realizada a lo largo de las fases del proceso de contratación mediante la figura el Expediente de Contratación.

En buena cuenta, éste constituye un conjunto de documentos de carácter técnico y económico que sustentan un requerimiento. En el Expediente de Contratación se registran las incidencias acaecidas desde el requerimiento del área usuaria hasta la culminación del contrato³.

Entre los documentos o datos que encontramos en dicho expediente está toda la documentación del proceso, la disponibilidad de recursos y su fuente de financiamiento, las características técnicas de lo que se va a contratar, el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado, el valor referencial, la disponibilidad presupuestal, el tipo de proceso de selección, la modalidad de selección, el sistema de contratación, la modalidad de contratación a utilizarse y la fórmula de reajuste de ser el caso.

El expediente se mantiene bajo la custodia del órgano encargado de las Contrataciones de la Entidad. Ésta área es también la encargada de tramitar su aprobación por el funcionario competente.

Probablemente usted se pregunte cuál sería la importancia de contar con un “archivo” del proceso de contratación.

La respuesta sería dada, en primer lugar, porque mantener un registro físico de las actuaciones permite incentivar la transparencia en la información ahí contenida.

² Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1017.

³ De acuerdo con el artículo 42º de la Ley de Contrataciones del Estado la culminación del contrato se produce con la conformidad de la última prestación y el pago correspondiente.

Esta difusión de la información es de utilidad para los diversos agentes involucrados. Para los proveedores, servirá como una garantía de legalidad del proceso en tanto podrá tomarlo como referente al momento de la formulación de las consultas y observaciones o para la interposición de un recurso de apelación. Para los funcionarios públicos permite mantener sistematizados las diversas contrataciones y así cotejar la ejecución del gasto.

De otro lado, para los funcionarios que ejercen labores de supervisión o control el Expediente de Contratación constituye un instrumento de apoyo para revisar la gestión y legalidad del actuar de los funcionarios que intervinieron en él.

Justamente, con el afán de facilitar la labor de supervisión, la actual Ley de Contrataciones del Estado ha incluido como documentos que deben ser incorporados al expediente, las ofertas no ganadoras. Con dicha inclusión en el legajo de documentos de un proceso podrá evaluarse si, en efecto, dichas ofertas adolecían de deficiencias en su formulación y fueron debidamente calificadas.

Estudio de Mercado y Valor Referencial

Como habíamos señalado al iniciar el presente artículo, parte importante de las contrataciones públicas es la aplicación del Principio de Valor por Dinero, el cual implica obtener el mejor valor para la inversión realizada. Dicho principio nos llama a considerar la contratación como un ciclo en el que el precio es sólo uno de sus componentes.

Una contratación será exitosa si la prestación se brinda a un precio beneficioso para el Estado, con la calidad requerida, en la oportunidad señalada, sin la existencia de barreras burocráticas, con la satisfacción del usuario final, entre otros.

Si partimos de considerar que los recursos que financian las contrataciones provienen del pago de nuestros tributos existe una mayor expectativa en que aquellos sean empleados eficientemente.

Para lograr dicho cometido, se debe considerar que no es posible equiparar una compra privada con una compra pública pues éstas obedecen a distintos intereses.

A modo de ejemplo, en una compra pública se deben incluir costos de transacción particulares como el correspondiente al Registro Nacional de Proveedores, la presentación de garantías, el precio de la inscripción como participante, entre otros.

Por ello, no sería posible comparar un precio ofrecido en el mercado para privados que uno que sea proporcionado a una Entidad Pública, lo que trae como consecuencia que sea imposible encontrar

valores semejantes de una misma prestación en el mercado privado.

De otro lado, todo consumidor, sea privado o público, para la toma de decisiones de contratación necesita de información que es proporcionada en instrumentos como los estudios de mercado. Gran parte de los elementos antes mencionados podrán ser identificados al momento de la elaboración del mismo.

La información obtenida de aquellos instrumentos determinará el llamado Valor Referencial.

El Valor Referencial es el monto de la contraprestación por la adquisición de un bien, la contratación de un servicio o la ejecución de una obra por parte de una Entidad Pública.

Dicho monto es determinado sobre un estudio de las posibilidades de los precios y condiciones que ofrece el mercado y es establecido por el Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) de cada entidad que es comúnmente denominado como Logística o Abastecimiento.

Dada la importancia que reviste la determinación del valor referencial dentro del esquema de contratación pública, ésta debe considerar todas las condiciones que puedan incidir en él. Vale decir, todos los tributos, seguros, transporte, inspecciones, pruebas y cualquier otro concepto que pueda incidir sobre el costo de lo que se requiere adquirir o contratar.

Así, la normativa de contrataciones del Estado establece que el valor referencial deberá considerar como mínimo dos fuentes de información. Este es un nuevo aspecto que ha sido introducido con la Ley de Contrataciones del Estado vigente.

Pues bien, se considera fuente a todo aquel medio mediante el cual se puede obtener montos de una transacción. La fuente es el canal de información mediante el cual el mercado comunica los costos de un determinado objeto.

Entre las principales fuentes tenemos a las cotizaciones, presupuestos, precios históricos, estructuras de costos, entre otros.

Sin embargo, ¿cuál sería la utilidad de recurrir a dos fuentes cuando el mercado nos puede brindar pluralidad de precios obtenidos a partir de cotizaciones? Sin duda, es una interrogante que ha sido planteada en más de una oportunidad por los operadores de la norma y que a continuación buscaremos dilucidar.

Si bien la cotización es la fuente típica en las transacciones públicas, ella nos proporciona sólo una

parte del universo del mercado, es decir, una cotización no permite conocer datos como los costos de producción, cómo se desenvuelve el mercado en dicho rubro, el desagregado de costos que integran el objeto de prestación y otros que permiten conocer el íntegro del proceso de producción con los costos correspondientes.

Para esto, debemos considerar que de acuerdo con el Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado peruano, en nuestro país existe un bajo nivel de competencia en las Contrataciones Estatales. En dicho documento se señala que de un muestreo realizado de 87 expedientes de licitación obtenidos en cinco entidades, cuyos volúmenes de contrataciones representan los más altos a nivel nacional, se encontraron un promedio de 3 propuestas por cada licitación⁴.

Ello nos da visos que el nivel de competencia en la Contratación Estatal es bastante débil, lo cual podría afectar la obtención de un precio estándar o cercano al promedio en cada sector. Este riesgo se vería incrementado si únicamente se emplea la fuente "cotización" para determinar el precio referencial.

Adicionalmente, hemos mencionado que el valor referencial es obtenido sobre la base de un estudio de mercado. Ahora bien, el elemento esencial de un estudio de mercado consiste en recopilar y evaluar todos los factores que influyen directamente en la oferta y demanda del producto.

Técnicamente, en un estudio de mercado se incluyen cuatro variables: demanda, oferta, precios y comercialización.

Las cotizaciones nos permiten conocer un grupo de ofertas que son brindadas por aquellas empresas que tomen conocimiento de la intención de contratación de determinada Entidad. Sin embargo, existe un importante número de empresas que integran el universo de proveedores que no conocen dicha intención y no participan en el proceso de determinación del valor referencial.

Si bien esto último es una limitación en la que se encontrarán siempre las diversas Entidades, el estudio debe considerar otras fuentes de información que permitan ubicar las cuatro variables antes mencionadas.

Por ello, se debe analizar datos históricos de la oferta y demanda y analizar las variaciones de estos elementos en función del tiempo.

En buena cuenta, se debe crear una proyección de cómo fluctúan los precios de determinado objeto en

el mercado. Es decir, generar una idea del mercado del cual provendrán los bienes, servicios u obras a contratar.

Retomando el requisito de las dos fuentes previsto en nuestra nueva norma, es importante señalar que no en todos los casos será posible obtener dicha cantidad.

Estos casos son aquellos supuestos en los cuales no se haya realizado una contratación similar con anterioridad o en los cuales, pese a haber realizado las averiguaciones del caso no se haya obtenido otra fuente distinta a la cotización.

En ambos supuestos, se deberá sustentar los motivos por los que se empleó únicamente dos fuentes de información para obtener el precio referencial. Dicho sustento deberá estar contenido en el resumen ejecutivo elaborado como parte del estudio de mercado.

Lo anterior ha sido precisado, acertadamente, por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) mediante Comunicado N° 002 -2009-OSCE/PRE disponiendo que *"En el caso que exista la imposibilidad de consultar más de una fuente, deberá fundamentarse tal situación en el resumen ejecutivo"*.

De otro lado, dentro de los aspectos que deberán ser considerados al elaborar el estudio de mercado se encuentran los siguientes:

- Alternativas según niveles de comercialización.
- Descuentos por volúmenes.
- Disponibilidad inmediata.
- Mejora en las condiciones de contratación.
- Beneficios adicionales, así como la vigencia tecnológica del objeto de la contratación.

Conviene precisar que los valores obtenidos como parte de estudio deberán corresponder a prestaciones contractuales similares; de lo contrario, el estudio no resultará válido.

Asimismo, para efectos de garantizar la especialización en el objeto de la contratación para el caso de las cotizaciones, éstas deberán ser proporcionadas por aquellas empresas que se dediquen a actividades materia de la convocatoria.

Finalmente, debemos señalar que para efectos de realizar un estudio de mercado integral se deberá contar con el detalle y precisión de las características técnicas de aquello que se va contratar.

4 Página 24 del Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano publicado en el portal institucional del OSCE con fecha 16 de abril del presente año.

Comité Especial

Una vez definido el requerimiento formulado por el área usuaria, verificado que el mismo se encuentre previsto en el Plan Anual de Contrataciones y realizado el estudio de mercado para determinar el precio, la normativa de contrataciones establece que se debe conformar un órgano encargado de la elaboración de las Bases y la conducción del proceso de selección. Dicho órgano es denominado por nuestra legislación como Comité Especial.

El Comité Especial es un órgano colegiado conformado por profesionales y especialistas, encargado de la conducción de un proceso de selección. Dicho órgano organiza, conduce y ejecuta el proceso de selección desde la convocatoria hasta que la buena pro quede consentida y administrativamente firme o se cancele el proceso.

El Comité Especial conducirá el proceso de selección desde: la preparación de las Bases, absolución de consultas y observaciones, recepción de ofertas, calificación de propuestas y en general todo acto necesario para realizar el proceso de selección.

El Comité Especial deberá estar compuesto por tres (3) miembros de los cuales uno debe pertenecer al órgano encargado de las contrataciones y otro al área usuaria de los bienes, servicios u obras materia de la convocatoria. Alguno de ellos o un tercer miembro deberá tener conocimiento del objeto de la convocatoria.

Dicho órgano es designado por escrito por el Titular de la Entidad o el funcionario a quien se le hubiera delegado dicha atribución. En el documento de designación se indicará el número de miembros, sus nombres y apellidos y su condición de titulares o suplentes.

Es importante señalar que cada titular deberá contar con su respectivo suplente. En caso de ausencia de un titular éste deberá ser reemplazado por su correspondiente suplente sin que pueda hacerlo otro de los suplentes designados.

La razón de esta regulación está dada puesto que la conformación del Comité Especial debe respetar la estructura requerida en nuestra legislación, esto es: representante del área usuaria, representante del área de contrataciones de la Entidad, alguno de ellos o un tercer miembro deberá tener conocimiento en el objeto de la convocatoria.

Por ejemplo, en caso que el representante del área usuaria tenga que ser reemplazado por su respectivo suplente, debe mantenerse la estructura exigida, por

lo que dicho suplente también deberá pertenecer a esa dependencia.

Junto con la designación se hará entrega al presidente del Comité Especial del Expediente de Contratación y toda la información técnica y económica necesaria que pudiera servir para cumplir el encargo.

El Comité Especial elaborará las Bases y las elevará para la aprobación de la autoridad competente. Luego de aprobadas, el Comité Especial dispondrá la convocatoria del proceso.

Es importante señalar que cuando se trata de Licitaciones y Concursos Públicos se designará un Comité Especial ad hoc; mientras en que en las Adjudicaciones Directas y Adjudicaciones de Menor Cuantía podrá designarse uno o más Comités Especiales Permanentes para objetos de contrataciones afines, salvo que se trate de procesos derivados de una declaratoria de desierto, los que serán conducidos por el mismo Comité Especial designado inicialmente.

Así, los Comités Especiales Permanentes son designados para conducir varios procesos de selección y en un período mayor a diferencia de los Comités Especiales Ad Hoc, que son designados para conducir procesos de selección específicos⁵

En lo que respecta a la designación de los integrantes de un Comité Especial, la Ley y el Reglamento no condicionan la conformación de los mismos a aquellos trabajadores que tengan relación laboral con la Entidad, sean del régimen público o privado, habiéndose limitado tan solo a hacer precisiones respecto de los representantes de qué áreas como mínimo deben integrar este órgano y la especialidad o conocimiento técnico que debe tener uno de sus integrantes sobre el objeto de la

«El Principio de Valor por Dinero parte de considerar el éxito de una contratación en función del trinomio: Eficacia, Eficiencia y Economía. Así, se busca dejar la falsa creencia que el menor precio equivale a una mejor contratación»

5 Opinión N° 003-2006/GTN.

convocatoria, no señalando, por último, el vínculo contractual que debe tener el resto de los integrantes de un Comité Especial.

Por otra parte, el Reglamento también establece determinados impedimentos para formar parte de un Comité Especial, que atienden, en unos casos, a las facultades atribuidas a determinados funcionarios de la Entidad cuyas funciones resultarían incompatibles con las labores realizadas como miembro de un Comité y, en otros, a que las actuaciones precedentes de los mencionados funcionarios y/o servidores no garantizarían la debida organización y conducción que debe seguir todo proceso de selección⁶.

De otro lado, el Comité Especial ciñe su actuación a los principios de colegialidad, especialidad, solidaridad, autonomía y confidencialidad⁷.

Es colegiado pues las decisiones se adoptan de forma conjunta⁸. El Comité es un órgano especializado ya que uno o más de los miembros del Comité deberá ser especialista o tener conocimiento técnico en el objeto de la convocatoria.

Los miembros del Comité Especial son solidariamente responsables porque la selección realizada se encuentre conforme a la Ley, por lo que responden administrativa y/o judicialmente, en su caso, de cualquier irregularidad cometida que les sea imputable. La excepción a este supuesto se presenta siempre que hayan señalado en el acta correspondiente su voto discrepante.

De igual modo, el Comité Especial es autónomo en sus decisiones, las cuales no requieren ratificación alguna por parte de la Entidad.

La actuación del Comité Especial debe guardar reserva sobre la información confiada por los postores en las propuestas, hasta que éstas deban hacerse públicas en el acto de apertura de sobres.

El Comité Especial podrá estar integrado por expertos independientes que son personas naturales o jurídicas especializadas en determinado objeto contractual. Dichos funcionarios serán contratados vía un proceso de adjudicación de menor cuantía.

Cuando el experto independiente sea una persona jurídica se requiere que el giro principal de su negocio esté vinculado con el objeto de la convocatoria, debiendo designar a la persona

natural que la representará dentro del Comité Especial.

Nuestra normativa ha establecido aquellos ámbitos en los cuales el Comité Especial no cuenta con facultad para intervenir. Entre ellos ubicamos la cantidad, plano o dimensión de bien, servicio u obra, las características y especificaciones, el Valor referencial, el Financiamiento y el Tipo de proceso de selección. Si el Comité Especial interviene en alguno de los supuestos antes mencionados dicho proceso adolecerá de una causal de nulidad.

CONCLUSIONES

La Contratación Pública debe ser entendida a partir del estudio de las tres Fases de Contratación, estas son: Actos Preparatorios, Selección y Ejecución Contractual.

Si bien no existe un orden de importancia entre cada una de estas fases, el inicio del proceso puede definir el devenir de las futuras actuaciones. Contar con una normativa favorable que regule esta etapa no basta, es necesario que ésta se aplique de manera adecuada por los operadores involucrados.

El Plan Anual de Contrataciones constituye un instrumento de gestión con el que cuentan las Entidades Públicas cuya operatividad permite programar con la debida anticipación los requerimientos de bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus fines y, entre otros, evaluar el grado de eficacia y eficiencia de los mecanismos de planificación que hubieran adoptado oportunamente.

Asimismo, permite a los distintos proveedores de los bienes, servicios u obras requeridos, tomar conocimiento de las invitaciones a ofrecer que, de manera formal, difunden las Entidades interesadas a través del citado PAC.

Resulta de suma importancia definir con precisión las características técnicas de aquello que será materia de contratación para facilitar el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado y para la satisfacción del usuario final.

La finalidad de realizar estudios de las posibilidades que ofrece el mercado en un procedimiento de contratación permite que la Entidad pueda definir con precisión los requerimientos y especificaciones técnicas mínimas de los bienes, servicios u obras a contratar, así como determinar el valor referencial del proceso, en función de los precios vigentes del mercado.

6 Opinión N° 069-2006/GTN.

7 Opinión N° 084-2005/GTN.

8 Artículo 32° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

El estudio de mercado nos permitirá realizar un examen pormenorizado de las principales variables que condicionan el comportamiento y evolución de la oferta en el mercado de proveedores al cual va dirigido el proceso de selección.

La actuación del Comité Especial y la correcta observación de los dispositivos previstos en la normativa de Contrataciones permitirán que el proceso de contratación se desenvuelva de forma eficiente. Entre otros, la participación de los miembros suplentes y el resguardo de la conformación primigenia permitirán que se adopten decisiones válidas.

Actos preparatorios

