



Adquisición y venta de bienes y servicios
subacuáticos de buceo y salvamento de la Armada
Nacional como impulso al desarrollo marítimo
nacional

Jorge Mario Sánchez García
Edicson Javier Sánchez Vargas
Elkin Darío Pacheco Luengas
Ramiro José García González

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

2017

359.621
A368

**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL**



90493

Adquisición y venta de bienes y servicios subacuáticos de buceo y salvamento de la Armada Nacional como impulso al desarrollo marítimo nacional

**CCESP Jorge Mario Sánchez García
CCESP Edicson Javier Sánchez Vargas
CCESP Elkin Darío Pacheco Luengas
CCESP Ramiro José García González**

**Director
CN (Mex) José Luis Hernández Martínez**

Seguridad y Defensa Nacional

**Seguridad y Defensa Nacional
Especialización en Seguridad y Defensa Nacional
Bogotá, D.C.
2017**

Contenido

Resumen.....	4
Introducción	6
1. Marco referencial	9
1.1 Marco teórico	10
1.2 Marco conceptual.....	12
1.3 Marco legal.....	13
2. Aspectos generales de la contratación de la administración pública.	15
2.1 Generalidades	15
2.2 Ley 80 del 28 de octubre de 1993	16
2.3 Ley 1150 del 16 de julio de 2007.....	18
2.4 Decreto 1510 de 2013 Colombia compra eficiente	19
2.5 Resolución ministerial 6302 del 23 de julio de 2014.....	20
3. La contratación en el grupo empresarial del sector defensa	21
3.1 Manual de contratación Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC).....	22
3.2 Manual de contratación Industria Militar (INDUMIL)	24
3.3 Manual de contratación Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR).....	26
3.4 Ley 1115 de 27 de diciembre de 2006, fijación de tarifas DIMAR.	29
4. Descripción de la operación de adquisición y venta de bienes y servicios DEBUSA.....	30
5. Análisis de los argumentos y propuestas de solución.....	37

5.1	Alianza estratégica mediante convenio entre el DEBUSA y COTECMAR	37
6.	Conclusiones.....	41
	Bibliografía	43

Resumen

Este trabajo presenta consideraciones acerca del modelo de contratación que sigue el Departamento de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional, para la adquisición y venta de bienes y servicios subacuáticos. La metodología propuesta para la investigación contempla hacer una revisión general al denominado “modelo de contratación pública colombiano”, que por medio del método descriptivo, hallar algunas variables favorables que permitan hacer más ágiles y eficientes los procesos de adquisición y venta de bienes y servicios, garantizando con ello el cumplimiento de las necesidades de la Armada Nacional y el fortalecimiento de su capacidad organizativa, siendo estas acciones concretadas en el Plan de Proyección de la Armada 2030. Para ello, en la parte inicial del documento se identificará el marco jurídico propio de la contratación pública en Colombia, se delimitará el funcionamiento administrativo actual de la institución y se abordarán los modelos contractuales que usan las entidades vinculadas, descentralizadas y adscritas al Estado que se relacionan con la industria marítima; en la segunda parte se identifican los elementos del modelo alternativo que ayudarían a responder de forma armónica a los desafíos administrativos vigentes. Finalmente se presentan en las conclusiones aspectos inmediatos de la forma en la que el Departamento de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional, debe dinamizar su marco de acciones para garantizar la armónica renovación de la fuerza, atendiendo los requerimientos de una sociedad globalizada y tecnológica, lo que implica el desarrollo de la industria naval y de la investigación científica marina, la prestación acertada del conjunto de servicios que permiten mantener al personal altamente entrenado y capacitado, y el fortalecimiento de la conciencia institucional con recursos necesarios para cumplir la misión encomendada.

Palabras claves: Contratación – Estado –servicios subacuáticos

Abstract

This paper presents considerations about the contracting model that is followed by the Diving and Salvage Department of the National Navy, for the acquisition and sale of underwater goods and services. The methodology proposed for the research contemplates a general review of the so-called "Colombian public procurement model", for the medium of the descriptive method, to find some favorable variables that allow to make more agile and efficient processes of acquisition and sale of goods and services, Guaranteeing with the fulfillment of the needs of the National Navy and the strengthening of its organizational capacity, being these concrete actions in the Plan of Projection of the Navy 2030. For this, in the initial part of the document identifies the own legal framework The public contracting In Colombia, is a delimiter of the actual administrative functioning of the institution and addresses the contractual models used by the related entities, decentralized and attached to the State that relate to the maritime industry; The

second part identifies the elements of the alternative model that help to respond in a harmonious way to the current administrative challenges. Finally, it is presented in the immediate conclusions of the way in which the Department of Diving and Rescue of the National Navy, should dynamize its framework of actions to guarantee the harmonious renewal of the force, to meet the requirements of a global and technological society, Lo Which involves the development of the naval industry and marine scientific research, the provision of the right set of services to keep the staff highly consolidated and trained, and the strengthening of the conciliatory institution with the necessary resources to fulfill the mission entrusted.

Key words: contracting - state – underwater services

Introducción

El Departamento de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional (en adelante: DEBUSA) es una importante unidad que hace parte del sistema de apoyo logístico de la Armada Nacional; fue creado el 23 de septiembre de 1976 con el propósito de prestar servicios subacuáticos de mantenimiento, inspecciones, asistencia y salvataje marítimo para la flota naval. En el cumplimiento de sus actividades misionales, en el año de 1986, esta unidad inició un proceso de intercambio técnico y profesional con la empresa estadounidense de servicios industriales de petróleo y gas OCEANEERING, en el Golfo de Morrosquillo, la cual, para la fecha, había sido contratada para el mantenimiento del oleoducto submarino de la terminal marítima de Coveñas de ECOPETROL (Empresa Colombiana de Petróleos); esta experiencia fue el paso inicial para que en el año de 1992, después de un proceso de reorganización interna y de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y tecnológicas, iniciará con la unidad de negocios para la prestación de los servicios de manera directa, con entidades gubernamentales y empresas privadas para el mantenimiento de estructuras marinas y submarinas, contribuyendo de manera estratégica al desarrollo del Poder Marítimo de la Nación, beneficiándose económicamente por el ingreso de importantes recursos, los cuales le ha permitido mantener actualizados sus equipos y sistemas con tecnología de punta y ser una unidad autónoma y con independencia presupuestal.

Este documento tiene por objeto presentar aportes para analizar de manera crítica la posibilidad de encontrar un modelo de ejecución contractual específico para DEBUSA, que le permita, de manera ágil y adecuada, dar cumplimiento a las funciones y responsabilidades contractuales de su unidad de negocios con las empresas gubernamentales y privadas, y así dinamizar el proceso de adquisición y venta de bienes y servicios, cumpliendo con las expectativas de servicio al cliente. La investigación va a realizar diagnósticos al modelo

contractual, enunciando las falencias de contratación pública que se evidencian. “No suelen detenerse en el tema de la planeación en materia de contratación estatal y se centran en las formas de selección de proponentes” (Aponte Díaz, Iriana, 2014).

Teniendo en cuenta que DEBUSA depende administrativamente de la Base Naval (A.R.C.) “Bolívar” (en adelante: BN1) y esta, a través de su Departamento de Administración, realiza la contratación para la adquisición de bienes y servicios que son necesarios en el cumplimiento de la misión institucional al tenor de la ley 80/93, se analizará el modelo contractual específico que sigue la entidad, identificando su impacto en la unidad de negocios para proponer una alternativa que permitan mejorar su desempeño administrativo.

En la primera parte del documento se hará una presentación del marco referencial de la investigación; posteriormente en los capítulos dos y tres, se analizará la norma jurídica actual mediante la cual se rige DEBUSA para contratación y plasmará un breve recuento de los modelos contractuales para la adquisición y venta de bienes y servicios que usan las entidades vinculadas, adscritas y descentralizadas indirectas del sector Defensa que se relacionan con la industria militar, respectivamente. La identificación de los servicios derivados del actual modelo contractual de Buceo y salvamento de la Armada Nacional y la identificación de la actual dinámica de venta de los mismos, corresponderán al capítulo cuarto; y finalmente, en el capítulo cinco, se expondrá la perspectiva analítica desarrollada gracias a la investigación, y se pondrán a consideración las acciones estratégicas específicas que se estima permitan lograr un modelo contractual que se acomode a las necesidades del departamento en mención.

De esta forma, se ha decidido plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿Es necesario que DEBUSA genere un nuevo modelo logístico que le permita mayor eficiencia en

sus procesos internos, de tal forma que mantenga la vigencia y capacidades para beneficio de la Armada Nacional y el sector portuario?

1. Marco referencial

La base jurídica mediante la cual se definen la misión y los roles de cada una de las fuerzas militares de Colombia se encuentra consignada en el artículo 217 de la carta magna:

La nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La ley determinará el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio. (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 61)

Aquí se encuentra contenida la misión constitucional de la Armada Nacional, que sirve como soporte legal para el desarrollo de los diferentes tipos de operaciones navales que en la actualidad se desarrollan.

Además, teniendo en cuenta los retos asumidos por las Fuerzas Militares al enfrentar el conflicto interno nacional de naturaleza endémica resultado de una mezcla de insurgencia y narcotráfico que azotó a Colombia por más 50 años, obliga a la Armada Nacional a plantear un esquema que permita enfrentar este flagelo sin descuidar su misión constitucional, por tal razón desde el año 2011 se inició el desarrollo del Plan Estratégico 2011-2014, amparado en los objetivos estratégicos de la política de seguridad y defensa para la prosperidad, donde se marca un derrotero claro, conciso y preciso sobre la forma en que nos debemos preparar para los retos venideros; por tal razón aunque no quedó registrado en el Plan Estratégico 2011-2014, DEBUSA impacta transversalmente en tres de los cinco vértices de la estrategia pentagonal de la Armada

Nacional, de la siguiente manera: “Vértice No. 2 Seguridad Marítima y Fluvial, Vértice No. 3 Desarrollo Marítimo, Vértice No. 4 Protección del Medio Ambiente” (Armada Nacional, 2012).

En el año 2013 se inician los diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), obligando con esto a que las Fuerzas Militares (FFMM) busquen desarrollar un Plan Estratégico Militar 2030 con miras a un escenario de Posconflicto, exigiendo a cada una de las Fuerzas desarrollar un ejercicio prospectivo y planear con base en las capacidades militares respectivas, teniendo en cuenta mantener autonomía estratégica y capacidad disuasiva (Comando General FFMM, 2015).

La Armada Nacional, en cumplimiento al lineamiento planteado por el Comando General de las FFMM en el Plan Estratégico Militar 2030 y de acuerdo la Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros del 2015, donde se establecen los Intereses Marítimos de Colombia para el año 2015 (Comisión Colombiana del Océano, 2015), desarrolla el Plan Estratégico 2015-2018, donde se proyecta la visión de la Armada Nacional de Colombia al año 2030 y demanda el desarrollo de unas capacidades específicas para cumplir con los roles establecidos bajo su ámbito de responsabilidad, planteando un escenario de posconflicto con las FARC; por lo tanto y con base en lo anterior, DEBUSA, como parte integrante fundamental de la Armada Nacional contribuye al desarrollo sostenible del país mediante el empleo de las capacidades militares (Armada Nacional, 2015).

1.1 Marco teórico

Aponte (2014) menciona que “la actividad contractual del Estado hace parte del ejercicio de la actividad administrativa, es esencial la aplicación de los principios constitucionales en su desarrollo, los cuales traen inmersa la planeación en cada uno de ellos”. A menudo se considera

que en el Estado colombiano existe un modelo de contratación específico; si llegare a existir, sería el producto de diversas normas y leyes inscritas en un modelo.

Teóricamente el profesor J. J. Bejarano (2009) definiría la contratación pública como: la actividad a través de la cual grandes cantidades de recursos públicos son utilizados por entidades de esa misma naturaleza para comprar y adquirir bienes y servicios del sector privado. Cuando a esta actividad se le incorpora el uso de tecnologías de la información y la comunicación se genera el concepto de contratación pública electrónica, en inglés e-government procurement que a su vez tiene como sigla EGP. (Bejarano Roncancio, J. J., 2009, p. 50).

En referencia a esta conectividad, él mismo menciona que una de las prioridades del Estado colombiano es consolidar el uso de herramientas tecnológicas para modernizar la administración; algunas medidas efectivas se recrean mediante la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), razón por la cual se está apostando en la actualidad por el Sistema de Información para la Contratación Estatal (SICE) y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

De nuevo, en un sentido teórico, esta inclinación por la tecnología responde a las exigencias de una organización que se ve en la necesidad de evitar la tramitología en documentos físicos y ejercicios propios de la actividad, subraya Bejarano, que corresponden en general atender fielmente,

los postulados del Estado Social de Derecho, cuya naturaleza es prestar servicios a los asociados y garantizar el bienestar de la comunidad. En sentido particular, los contratos estatales tienen como finalidad suplir la necesidad específica, por consiguiente, la

administración debe contar con los elementos de juicio necesarios para establecer la mejor forma de atender dicho propósito (Bejarano Roncancio, J. J., 2009, pág. 50).

De ello se construyen los Principios de la Contratación Estatal en Colombia, de Transparencia (garantía a la publicidad de los documentos del proceso); Planeación (armonizar los requerimientos técnicos con las metas de la entidad); Economía (realizar los procedimientos de manera eficiente y eficaz de quienes intervengan en ellos y exigir solo los documentos necesarios); Responsabilidad (obligación de buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y a vigilar su correcta ejecución); Selección Objetiva; Publicidad (estimular la participación); Debido proceso (incluye la posibilidad de conocer y controvertir las decisiones de la administración.); Supremacía de lo sustancial sobre lo formal (en todo proceso de selección de contratistas no puede rechazarse una propuesta por la ausencia de requisitos o la falta de documentos que verifiquen las condiciones del proponente) (Auditoría General de la República, 2016, pág. 8).

1.2 Marco conceptual

En Colombia, hacen parte del sector público el conjunto de instituciones y actores estatales, que tienen como objeto realizar acciones de beneficio de los ciudadanos, con primacía del bien común sobre el interés particular, característica que lo diferencia de las organizaciones privadas desde el punto de vista del lucro. Sin importar su naturaleza, su contribución a la sociedad también se expresa en términos de responsabilidad social, “buscando mejorar la situación económica, social y ambiental de los territorios o comunidades donde tienen presencia, generando con ello una participación real en el la vida y el desarrollo del País” (MEN, 2015, p. 15).

Esa institución deja en claro, además, que existe en la actualidad un sin número de nuevos conceptos, asociados a las interacciones entre empresas privadas y empresas del Estado, poniendo como ejemplo, las alianzas público privadas que se fortalecen entre sectores por medio de “un proceso de corresponsabilidad y valor compartido, donde las prácticas eficientes y la cultura organizacional de los sectores logran el mejoramiento de las condiciones y consiguen que se utilice la capacidad de escalar y liderar del sector público” (MEN, 2015, pág. 17).

Finalmente, una aproximación conceptual al medio portuario y fundamentalmente a los servicios de DEBUSA, se orienta alrededor del convenio interadministrativo entre la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (en adelante: AGLO) con su regional, Agencia Logística Regional Atlántico (en adelante: ALRAT) No.022/07 MDN- ARC – CBN1, con el Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional – Comando BN1, para comercializar y explotar los servicios técnicos de Buceo y salvamento mediante la unidad de negocios de Buceo y Salvamento, suscribiendo contratos con personas naturales o jurídicas con quienes “se determinarán las cláusulas aplicables a la prestación de los servicios requeridos, correspondiéndole al Jefe del Departamento de Buceo y Salvamento, determinar [...] como para agilizar el diligenciamiento de las mismas y optimizar los recursos destinados para el fin” (Resolución No. 101, 2012).

1.3 Marco legal

En este apartado se busca hacer mención al conjunto de normas para la contratación estatal para el Ministerio de Defensa Nacional (en adelante: MDN) y sus unidades ejecutoras. La Constitución Política de Colombia brinda facultad a las entidades públicas para que manejen de forma independiente “procedimientos que le permitan ejecutar actos contractuales según sus necesidades, estableciendo métodos y normas internas, teniendo en cuenta el interés general y los

principios de derecho” (Carrillo Triana, 2015, p. 8), y emite las directrices iniciales para integrar los procesos contractuales y los principios que se deben seguir para el desarrollo de los mismos; esto se materializa en la Carta Magna artículo 209:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Corte Constitucional, 1991, p. 58).

Por su parte, el MDN y sus unidades ejecutoras, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones misionales y en consecuencia con lo anteriormente mencionado, desarrollan, entre otros, procesos de apoyo logístico y contratación estatal; estos se encuentran reglamentados por:

- La Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- La Ley 1150 de 2007, que introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- La Ley 1474 de 2011, que dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- El Decreto Ley 019 de 2012, ley anti-trámites.
- Demás disposiciones contenidas en los Decretos 1512 de 2000, 049 de 2003, y 3123 de 2007.

En virtud de lo anterior y acuerdo a lo contemplado en el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, el MDN elaboró el manual de contratación que “establece las pautas aplicables en la actividad contractual en procura de unificar sistemática y eficazmente los procedimientos en pro de la satisfacción del interés público y a efecto de cumplir los fines de la contratación estatal” (Ministerio de Defensa Nacional, 2014, p. 2). Adicionalmente, establece de forma clara la competencia de los funcionarios del sector defensa para contratar y las delegaciones que hace el Ministro de Defensa en los servidores público para el desarrollo de esta actividad.

A lo largo de dicho manual se establecen los principios que se deben seguir para el éxito del proceso contractual y de forma detallada, las fases de las cuales está compuesto dicho proceso; por otro lado, en materia de vigilancia y control “Los artículos 115 y 116 de la Ley 489 de 1998, facultan a los representantes legales de las entidades públicas para crear y organizar Comités Internos de Trabajo” (Ministerio de Defensa Nacional, 2014, p. 12).

2. Aspectos generales de la contratación de la administración pública.

2.1 Generalidades

Para el desarrollo de la contratación para adquisición de bienes y servicios para entidades públicas se tiene como eje rector la ley 80 del 28 de octubre de 1993, que “genera las pautas para poder ejercer la contratación en general con el Estado colombiano” (Gorbaneff, 2002), y de la cual se hará una breve descripción en el desarrollo del presente capítulo.

La contratación pública, a lo largo de los años ha evolucionado para cerrarle los espacios a la corrupción, el gobierno central ha emitido normas tendientes a evitar el detrimento del patrimonio, como por ejemplo la Ley 1150 del 16 de Julio de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en el desarrollo de la ejecución de la Ley

80 de 1993 y se dictan además otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Así mismo, el MDN siguiendo los lineamientos y directrices de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 y de la Ley 1150 del 16 de julio del 2007, emitió la resolución ministerial No. 6302 del 23 de Julio del 2014, donde el MDN y sus unidades ejecutoras deberán tener un Manual de Contratación propio, con el fin de poder desarrollar sus actividades administrativas, y sus procesos contractuales eficientes, con una política de transparencia clara donde existan los procedimientos para ejercer una contratación pública con objetivos y formas debidamente demarcados, derivada de las necesidades del MDN.

2.2 Ley 80 del 28 de octubre de 1993

Actualmente esta ley funge como columna vertebral de la contratación pública del Estado colombiano, la ley está constituida por nueve capítulos identificables y distribuidos en 89 artículos con sus respectivos párrafos, que en términos generales y tomado directamente de la ley en mención trata de:

Capítulo I “Disposiciones generales”: Compuesto por 22 artículos, que definen las partes involucradas en la contratación estatal, objeto, fines de la contratación, derechos y deberes de las entidades estatales, consorcios y convenios temporales, inhabilidades e incompatibilidades para contratar, competencias, delegaciones contractuales, normatividad, modificaciones, reversiones, terminaciones unilaterales, que dan un marco delimitando la contratación estatal.

Capítulo II “De los principios de la contratación estatal”: Este capítulo establece, en nueve artículos, los principios y actuaciones estatales, transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual, interpretación de las reglas contractuales, estructura de los procedimientos de selección, publicación de los actos y sentencias sancionatorias.

Capítulo III “Contrato Estatal”: En sus doce artículos, establece tácitamente los diferentes tipos de contrato, concesiones de servicios y actividades de comunicación, concesiones de telefonía, radio difusión sonora, concesiones y licitaciones postales, régimen de entidades estatales que presten servicios de telecomunicaciones, forma del contrato, contenido, perfeccionamiento, urgencia manifiesta, control de contratación de urgencia.

Capítulo IV “Nulidad de los Contratos”: Este capítulo describe las diferentes formas, causas y causales por las cuales se puede llegar a hacer nulo un contrato con el estado, así como del saneamiento de los vicios de procedimiento y forma.

Capítulo V “Responsabilidad contractual”: Compuesto por diez artículos, trata sobre la estructuración de la responsabilidad contractual, los actores de la contratación, consultores, interventores, asesores, prescripciones, infracciones, sanciones y contenidos sancionatorios.

Capítulo VI “Liquidación de los contratos”: La liquidación de contratos, ocurrencia y contenido, y liquidaciones unilaterales están descritas en este capítulo que se extiende a dos artículos.

Capítulo VII “Control de la gestión contractual”: El control y supervisión de los procesos contractuales que suscribe el estado, como medida de transparencia, están descritos en estos seis artículos y determina las entidades que pueden y deben cumplir con esta importante función; como la intervención del ministerio público, visitas e informes, vista de fiscalía general de la nación, intervención de las autoridades que ejercen control fiscal, participación comunitaria, colaboración de los cuerpos consultivos del gobierno.

Capítulo VIII “Solución a las controversias contractuales”: Está compuesto por ocho artículos, los cuales hablan las formas y medios para la resolución de conflictos derivados de la acción contractual; la prohibición de estos mecanismos, cláusulas compromisorias,

compromisos, asociaciones de profesionales y la cámara de comercio, arbitramientos y pericia técnica y jueces competentes son temas abordados por este capítulo.

Capítulo IX “Disposiciones varias”: Está compuesto por seis artículos, los cuales tratan sobre contratos de exploraciones y explotaciones de recursos naturales, normativa a actuaciones administrativas, contratos, procedimientos y procesos en curso, registros de proponentes, adecuación de estatutos, derogatorias y vigencias.

2.3 Ley 1150 del 16 de julio de 2007

Esta ley es implementada con el ánimo de establecer una serie de medidas tendientes a garantizar la eficiencia y la transparencia en los procesos de contratación y la administración pública, que son determinados en la Ley 80 de 1993; tiene en su contenido tres títulos, los cuales contienen 33 artículos; a continuación, se hace una breve descripción tomada directamente esta norma:

Título I “De la eficiencia a la transparencia” enfocado en la transparencia de los procesos de selección y la eficiencia, en los once artículos contenidos en este capítulo, describe la modalidad de selección del contratista, contratación pública electrónica, distribución de riesgos en la contratación Estatal, selección objetiva, verificación de las condiciones de los proponentes, garantías de la contratación, publicación de proyecto de pliegos de condiciones y estudio previo, adjudicación, tratamiento para las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales y plazo liquidación de contratos.

Título II “Disposiciones generales para contratación de los recursos públicos” Está compuesto por cinco artículos, los cuales tratan sobre la promoción del desarrollo de la contratación pública, los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública, régimen contractual

de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del estado, régimen contractual de las entidades financieras estatales, las entidades exceptuadas en el sector defensa.

Título III “Disposiciones varias”: En los últimos 16 artículos, la ley trata temas sobre el derecho al debido proceso, inhabilidades para la contratar, el derecho del turno, de la contratación con los organismos internacionales, delegación y la desconcentración para contratar, recurso de anulación contra laudos arbitrales, aportes al sistema de seguridad social, régimen contractual de las corporaciones regionales, inversión en fondos comunes ordinarios, fondo financiero de proyectos en desarrollo, prórroga de los contratos de concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones y de televisión, elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público, la compilación de normas, régimen de transición.

2.4 Decreto 1510 de 2013 Colombia compra eficiente

Creado por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- genera un marco sobre lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para un sistema de compras y contratación pública. Está constituido por unas disposiciones generales con dos Títulos y unas disposiciones especiales con cinco Títulos a lo largo de su texto con 163 Artículo; estas partes, tomadas directamente del decreto en mención y son:

Título I Conceptos básicos para el Sistema de Compras y Contratación Pública Está compuesto por siete capítulos así: objetivos, participes de la contratación pública, definiciones, plan anual de adquisiciones, registro único de proponentes, análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las entidades Estatales, publicidad.

Título II Estructura y documentos del proceso de contratación Está compuesto por unas disposiciones generales que tiene cuatro los capítulos así: planeación, selección, contratación, ejecución.

Título I Modalidades de selección Está compuesto por cinco capítulos así: licitación pública, selección abreviada, concursos de méritos, contratación directa, mínima cuantía.

Título II Enajenación de bienes del Estado Está compuesto por cuatro capítulos así: disposiciones generales, mecanismo de enajenación, bienes inmuebles.

Título III Garantías Está compuesto por cinco capítulos así: generalidades, contrato de seguro, patrimonio autónomo, garantías bancarias, garantías para la contratación tecnológica satelital.

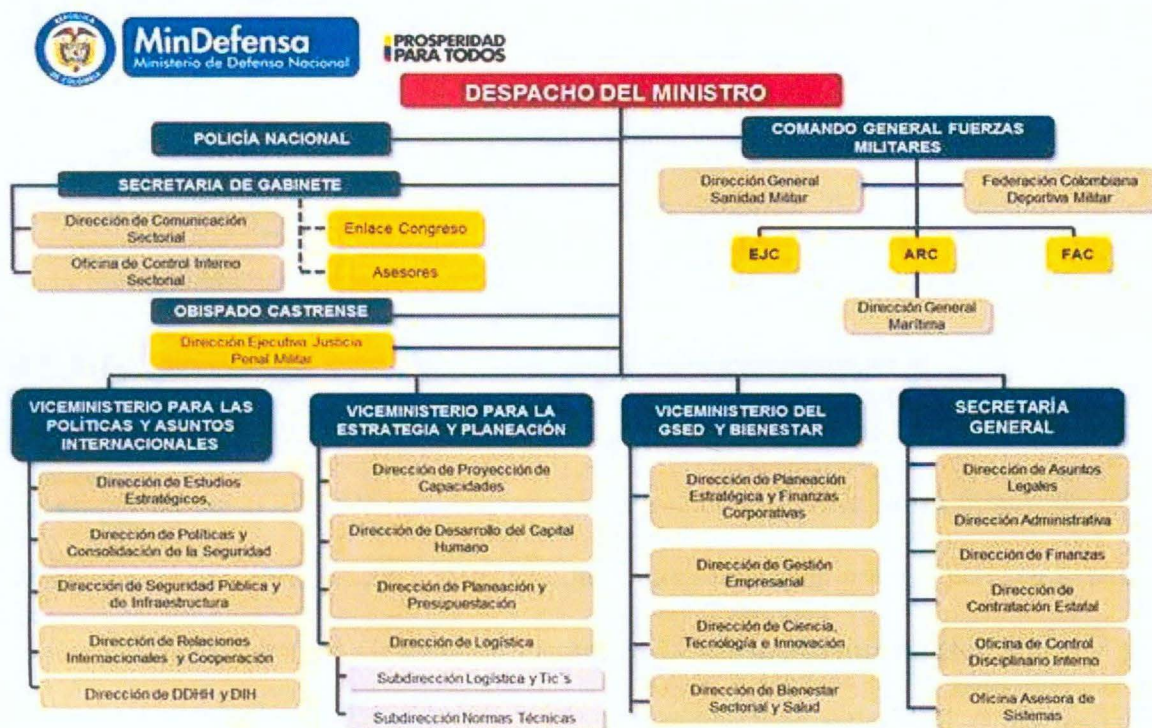
Título IV Aplicación de acuerdos comerciales, incentivos, contratación en el exterior y organismos de cooperación: Está compuesto por cuatro capítulos así: acuerdos comerciales y trato nacional, incentivos en la contratación pública, contratos ejecutados fuera del territorio nacional, contrato con organismos internacionales.

Título V Establece los lineamientos dentro de los cuales se crea Colombia compra eficiente.

2.5 Resolución ministerial 6302 del 23 de julio de 2014

Esta resolución es implementada por el MDN con el fin de desarrollar el manual de contratación del ministerio, y sus unidades ejecutoras, con el fin de que las entidades que dependen de él tengan un referente para poder desarrollar la contratación estatal necesaria para cumplir con sus funciones, de acuerdo con la Figura 1. (MDN, 2014).

Figura 1 – Organigrama del MDN 2014



Nota: Manual de contratación del Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras

3. La contratación en el grupo empresarial del sector defensa

El estado, como parte de su esfuerzo para consolidar la economía nacional y proyectar al país de cara a los retos actuales y buscando posicionarse como una economía influyente regional en un futuro cercano, ha promovido la creación del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (en adelante: GESED), “organización que hace parte del MDN, la cual agrupa 18 entidades que apoyan la misión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en Colombia” (MDN, 2017);

desarrolla proyectos de ciencia, tecnología e innovación, de gran envergadura que apalancan la industria militar nacional; éstas entidades “cuentan con una amplia oferta de servicios de educación, transporte, recreación, vivienda y producción de equipos y elementos de uso militar y civil” (MDN, 2017).

Los logros alcanzados por las empresas industriales del GESED, son ampliamente aplicables al medio civil desde dos perspectivas, la primera en seguridad y defensa de la nación y sus ciudadanos a bajo costo con altos estándares de tecnología, y la segunda para el post-acuerdo, como ocurre en países más avanzados, ha logrado hacer una transferencia de tecnología hacia la actividad civil de sus productos de investigación (Becerra, 2014). Un ejemplo de esta práctica es la implementación de un buque de desembarco anfíbio, construido por COTECMAR y que desarrolló operaciones humanitarias en atención al terremoto de Ecuador en 2016 o las jornadas de apoyo al desarrollo que se realizan a las comunidades indígenas de la Guajira.

Las empresas del (GESED) han aportado de forma significativa en el desarrollo de las fuerzas militares y se han consolidado a nivel nacional; ya que estas empresas “no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad.” (Congreso de la República, 2007), implementaron procesos logísticos soportados en sus manuales de contratación, que serán objeto de descripción, que les permite comprar y/o vender bienes y servicios de forma efectiva.

3.1 Manual de contratación Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC)

En el campo de la aeronáutica, la Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia CIAC S.A., es soporte logístico principal de la Fuerza Aérea Colombiana en términos de mantenimiento, reparación y repotenciación de sus escuadrones aéreos.

Sociedad de Economía Mixta, del orden Nacional, bajo el régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al MDN, reorganizada mediante Decreto número 2352 de 1971, cuyo objeto social principal es organizar, construir y explotar centros de reparación, entrenamiento aeronáutico, mantenimiento y ensamble de aeronaves y sus componentes y la importación, comercialización y distribución de repuestos, piezas, equipos y demás elementos necesarios para la prestación de servicios aeronáuticos. (CIAC S.A., 2016).

Mediante Resolución 007 de 14 enero 2016, expidió el Manual de Contratación, “tiene como propósito establecer lineamientos generales de contratación adecuados a la dinámica del sector, que permitan a CIAC S.A., adquirir en precios de mercado, oportunamente y con altos estándares de calidad técnicos que representan seguridad para nuestros clientes” (CIAC S.A., 2016)

El manual está constituido por cinco partes generales que dan forma al proceso logístico:

1. Disposiciones generales: establece el propósito del manual, ámbito de aplicación, principios, inhabilidades e incompatibilidades ordenados por la Ley 1150 de 2007 en su artículo No. 13, principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, contemplados en la carta magna, artículos 209 y 267.

2. Etapa pre-contractual: establece el procedimiento para la planeación de adquisiciones que requiere la corporación, previsibles en el año; de igual forma, las condiciones técnicas que deben cumplir los suministros y/o servicios requeridos y el valor previsto para satisfacer la necesidad interna y del cliente. La CIAC S.A. establece unas condiciones específicas necesarias para conformar el registro de proveedores aeronáuticos y no aeronáuticos, condición fundamental para establecer cualquier vínculo comercial para proveer bienes y servicios.

3. Modalidades de contratación: “tiene como finalidad establecer los términos y condiciones bajo los cuales la CIAC S.A. seleccionará al contratista acudiendo a los mecanismos de selección en aplicación de las modalidades de contratación aquí establecidas” (CIAC S.A., 2016).

4. Modalidades de asociación temporal: la CIAC S.A. podrá “asociarse temporalmente con otras empresas o entidades del sector público o privado, nacionales o extranjeras, bajo formas jurídicas tales como unión temporal, consorcio, cuentas en participación, entre otras” (CIAC S.A., 2016).

5. Requisitos generales de contratación: establece los términos y condiciones mínimas que deben tener los contratos, aplicación de los principios determinados en el numeral 1 del presente escrito, las garantías con las cuales el contratista debe cubrir los riesgos y las pólizas de seguro de las cuales se determinan porcentajes y tiempos de cobertura. Éste apartado establece, las condiciones y parámetros sancionatorios por incumplimientos parciales o totales de las partes y la solución de controversias a partir de las observaciones que haga el supervisor del contrato y los avances en ejecuciones parciales o totales que determinen la liquidación del contrato.

3.2 Manual de contratación Industria Militar (INDUMIL)

La Industria Militar (en adelante: INDUMIL) es una “Empresa Industrial y Comercial del Estado encargada de producir, importar y comercializar armas, municiones, explosivos, accesorios y servicios complementarios con el fin de contribuir a la Defensa Nacional y al crecimiento y desarrollo del país” (MDN, 2017); con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente vinculada al MDN como Entidad Pública, creada y reglamentada mediante los Decretos Nos. 3135 Bis de 1954 y 0574 de 1955 y modificada

mediante Decretos Nos. 2346 de 1971, 2069 de 1994 y Acuerdo de Junta Directiva de la Empresa No. 439 de 2001.

Expidió su manual de contratación, donde establece las políticas en términos planeamiento y ejecución de procesos logísticos para funcionamiento y venta de bienes y servicios; en su estructura se identifican siete partes que describen lo pertinente en el proceso.

1. Control de cambios, difusión, revisión y aprobación, permite controlar estos términos.

2. Régimen Jurídico: se describen las generalidades de la aplicación de la norma a los procesos contractuales y los principios de la gestión contractual, inhabilidades e incompatibilidades.

3. Habilitación de proveedores: se establece la creación de un directorio de proveedores bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, este “permitirá evaluar la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, de organización y la capacidad financiera de quienes estén interesados en participar en los procesos de selección adelantados por la Industria Militar” (INDUMIL, 2016)

4. Planeación Contractual: INDUMIL se basa en el cuidadoso planeamiento presupuestal; todo trámite contractual obedece al plan de compras que hace cada una de las áreas de la empresa para cumplir con sus funciones, al igual que elaboran los estudio y documentos previos que contemplan las especificaciones técnicas de los bienes y servicios requeridos, al igual que las garantías y los mecanismos de cobertura, protección y administración de los riesgos.

5. Este apartado describe los procedimientos que INDUMIL debe seguir para seleccionar imparcial y transparente al contratista, determinados por las características del bien y/o servicio

requerido o la complejidad del mismo; en caso necesario por urgencia, se contempla un procedimiento específico que permita satisfacer una necesidad de forma expedita.

6. Gestión Contractual: contempla la forma cómo se debe perfeccionar un contrato, las garantías, cláusulas, pólizas y demás formas de administrar los riesgos generados a lo largo de la ejecución de los mismos; otro inciso importante es el papel que desarrolla el supervisor del contrato, que es nombrado durante la fase de perfeccionamiento y acompaña el proceso hasta su finalización mediante la expedición del acta de liquidación; todo esto con la debida interventoría de los entes pertinentes que garantizan la transparencia en la ejecución.

7. En su parte final, el manual nombra los responsables del cumplimiento de las funciones en cada una de las fases del proceso de contratación.

3.3 Manual de contratación Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR)

La Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y fluvial (en adelante: COTECMAR), es una Entidad descentralizada indirecta del MDN y tiene como principal objetivo “realizar actividades de ciencia, tecnología e innovación como apoyo al ambiente operacional de la Fuerza Pública e integrar los sectores productivos público y privado, para potenciar la producción tecnológica Nacional” (MDN, 2017).

Persona jurídica sin ánimo de lucro, de participación mixta, creada bajo el amparo de la Ley 29 de 1990 y Decreto Ley 393 de 1991, con régimen jurídico del derecho privado, catalogada como entidad descentralizada indirecta del sector Administrativo de Defensa de Colombia y sujeta a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República (COTECMAR, 2016)

Dentro del estudio, el presente manual tiene una importante relevancia, toda vez que COTECMAR tiene mayor afinidad con DEBUSA por el medio en el que se desenvuelven.

El manual logístico de COTECMAR se encuentra estructurado en cinco partes, de la siguiente manera:

1. Disposiciones generales: Establece un marco jurídico y teórico de aplicación del manual, “COTECMAR puede celebrar toda clase de vínculos con entidades públicas y privadas, y con cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, actuando como negociante y negociador en la suscripción de toda clase de negocios jurídicos generadores de obligaciones” (COTECMAR, 2016),

2. Estrategia Logística Corporativa: define la estrategia logística corporativa, con base en un modelo desarrollado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT); COTECMAR “cuenta con las unidades de negocio prioritarias y secundarias, dentro de las cuales se atienden diferentes tipos de mercados y clientes, dependiendo del enfoque de sus actividades.” (COTECMAR, 2016); dentro de sus líneas de negocio Prioritarias, se encuentran los “Servicios a la industria para el sector minero-energético: Estructuras metálicas, Tanques, Instalaciones en tubería. Son los servicios orientados a satisfacer las necesidades de diferentes industrias en cuanto a la reparación, mantenimiento y pruebas de maquinaria, equipos” (COTECMAR, 2016).

3. Modelo Logístico: determina de qué forma COTECMAR busca consolidar los objetivos propuestos en sus planes estratégicos de desarrollo.

El Modelo Logístico de COTECMAR es un modelo propio que incorpora buenas prácticas a nivel mundial. En este modelo se abordan las etapas de planeación, abastecimiento, producción, entrega y retorno; integrando cada una de estas hacia la satisfacción del cliente; mediante la aplicación de estrategias de abastecimiento, inventario y almacenes; implementando

un sistema de gestión de proveedores, propendiendo por la implementación de prácticas verdes en todo el proceso logístico. (COTECMAR, 2016).

4. Planeación:

- Planeación del Abastecimiento: Basados en una estandarización OTAN¹ de productos, la corporación constituye el Sistema de Gestión de Proveedores el cual busca “una integración estratégica entre los Proveedores y COTECMAR con el fin de atender las necesidades de la Corporación y mejorar los niveles de competitividad de ambas partes; reflejados en la satisfacción del cliente externo” (COTECMAR, 2016). La base fundamental del modelo es la planeación del abastecimiento de la materia prima.

- Planeación de la Producción: COTECMAR, en sus Gerencias de planta en Mamonal, Bocagrande y de Construcciones, “cuenta con 3 líneas de negocio para cada una de las cuales realiza planeación de la producción, actualmente existe un procedimiento para cada una de estas líneas” (COTECMAR, 2016)

- Planeación de la Entrega: Establece las condiciones, procesos y procedimientos para la entrega del bien y/o servicio contratado por el cliente

- Planeación del retorno: establece los procedimientos de retorno de materias primas sobrantes y disposiciones finales de la misma.

5: Abastecimiento: determinado por los planes de abastecimiento mencionados en el punto anterior, el manual describe los Mecanismos para la Selección de Proveedores, basado en las condiciones específicas y causales de la contratación y la necesidad. Se describe el desarrollo del proceso contractual iniciando con la solicitud pertinente, estudios de mercado y documentos

¹ La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene sus orígenes en la firma del Tratado de Washington de 1949, mediante el cual diez países de ambos lados del Atlántico (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de agresión armada contra cualquiera de ellos.

complementarios, evaluación y determinación de los riesgos, términos de referencia, idioma, evaluación de ofertas y mecanismos de negociación.

El manual establece que el presidente de la Corporación tiene la facultad:

De conformidad con su naturaleza y fines, para propiciar y garantizar el cumplimiento, el fomento y el desarrollo de su misión, COTECMAR podrá celebrar Convenios o Acuerdos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, mediante los cuales las partes adquieren compromisos recíprocos. Estos Convenios podrán versar sobre aspectos comerciales, logísticos, técnicos y de ciencia y tecnología. (COTECMAR, 2016).

El manual establece lo relacionado con el seguimiento y control mediante la designación de un supervisor que tenga dicha responsabilidad y todo lo relacionado con las cláusulas, penalidades, liquidación del contrato, solución de controversias y cobertura de riesgos.

Los manuales descritos anteriormente guardan entre sí gran similitud en su estructura procedimental y requisitos para los oferentes, al igual como se practica a la luz de la Ley 80/93, pero sin la rigurosidad de la misma, por la naturaleza jurídica de las empresas.

COTECMAR y DEBUSA guardan una relación muy cerrada; éste último con grandes oportunidades de ofrecer su experiencia en el medio marítimo a COTECMAR para que éste en determinado momento pueda ampliar su portafolio de servicios en beneficio del desarrollo de las empresas marítimas, ya que cuenta con un andamiaje logístico que le permita ponerlo en práctica.

3.4 Ley 1115 de 27 de diciembre de 2006, fijación de tarifas DIMAR.

Éste documento, a pesar de no ser un manual de contratación como los que se analizaron en los apartados anteriores, si hace un aporte de gran relevancia a la investigación, toda vez que

la Dirección General Marítima (en adelante: DIMAR), se rige, en términos de contratación estatal, a lo establecido en la Ley 80 de 1993; pero mediante este documento, Ley 1115 del 27 de diciembre de 2006, el Congreso de la República permitió a la DIMAR efectuar cobros por servicios que por su función misional presta al mercado marítimo nacional e internacional y que repercute directamente en el presupuesto de funcionamiento de la misma entidad o en réditos representados en capacitación o inversión en infraestructura acuerdo a lo contemplado en el artículo 7; situación similar a la que podría encontrarse DEBUSA.

Para el cobro de los servicios mencionados anteriormente y que se encuentran tácitamente relacionados en el artículo 2 de la ley en mención, la tasación se fija con base en salarios mínimos legales diarios o mensuales vigentes y corresponden a la recuperación de los servicios y materiales respectivos; adicionalmente, la ley contempla el procedimiento para desarrollar la actividad comercial en lo referente a la cancelación de las tarifas por parte del contratante.

4. Descripción de la operación de adquisición y venta de bienes y servicios DEBUSA

Actualmente DEBUSA, actúa para la venta y adquisición de bienes y servicios a través de la AGLO, con una de sus regionales, ALRAT, la cual sirve como operador logístico para la realización de los servicios de actividades subacuáticas que ofrece DEBUSA.

El soporte jurídico utilizado, se enmarca en el convenio interadministrativo No.002 MD-ARC-BN celebrado entre MINDEFENSA, Armada Nacional, Comando BN1 y la AGLO; cuyo objeto es:

CLAUSULA PRIMERA – OBJETO: La AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES, a través de su Regional Atlántico se compromete para con la ARMADA NACIONAL a la venta de servicios técnicos de Buceo y Salvamento mediante una de sus

unidades de negocio denominada BUCEO Y SALVAMENTO. PARÁGRAFO 1. En desarrollo del presente convenio la AGENCIA LOGÍSTICA REGIONAL ATLÁNTICO, a través del director de la Regional quien actuará como ordenador del gasto, suscribirá contratos con personas naturales o jurídicas con quienes de común acuerdo se determinarán las cláusulas aplicables a la prestación de servicios requeridos, bajo los términos y condiciones que se estipulen en los contratos que para tal efecto se celebren (AGLO, 2013).

Dicho convenio se puede realizar debido a que, mediante Decreto No.4746 de 30 de diciembre de 2005, Capítulo II, objeto y funciones generales:

Artículo 6 la agencia logística de las fuerzas militares tiene por objeto ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios para atender las necesidades de las fuerzas militares”, Artículo 7, parágrafo segundo, desarrollar los planes de apoyo logístico, abastecimiento, mantenimiento y servicios que requiera el Ministerio de Defensa, en especial el Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana. parágrafo tercero adquirir los bienes y servicios que requiera el Ministerio de Defensa Nacional, en especial el Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana (MDN, 2005).

Del mismo modo, el Comando de BN1, dependiente orgánico de la Jefatura Logística de la Armada Nacional, como firmante del convenio anteriormente mencionado, amparado mediante la resolución No.1549 de 2015, por la cual se delegan unas funciones y competencias relacionadas con la contratación de bienes y servicios con destino al MDN, a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, menciona en el “Título III. Delegación según los bienes y/o servicios que conforman el objeto contractual. Capítulo I. en relación con la suscripción de

convenios con entidades públicas o privadas de origen nacional, regional e internacional” (MDN, 2015), permite al comandante de la base naval, como jefe directo del jefe de DEBUSA, quien actúa como representante técnico y gerente operativo de las actividades subacuáticas de dicho departamento.

La misión de DEBUSA es de la realizar operaciones de mantenimiento, inspecciones de buceo, asistencia y salvamento, con el propósito de recuperar y/o evitar la pérdida de unidades a flote, aeronaves, materiales y tripulantes, así como formar, capacitar y entrenar al personal de oficiales y suboficiales de las Armada Nacional en las técnicas de buceo y salvamento, contribuyendo al desarrollo del poderío marítimo y fluvial de nuestra nación, no obstante, a pesar de que no se encuentra contemplada la venta de servicios de buceo, sí se incorpora excedente como parte de sus actividades, con el fin de mantener sus capacidades vigentes en dos líneas funcionales:

- a. Desarrollo de operaciones de mantenimiento, asistencia, salvamento marítimo y fluvial y recuperación material sumergido.
- b. Formar, capacitar y entrenar al personal de oficiales y suboficiales de las Armada Nacional en técnicas de buceo y medicina hiperbárica.

Dichas líneas derivadas de área misional permiten identificar las capacidades específicas al servicio de la institución acuerdo plan 2030, así:

- a. Reflotamiento: Reflotar como mínimo una unidad de superficie de hasta 4.000 toneladas en dos teatros de operaciones (caribe y pacífico), no simultaneas, ubicadas hasta los 130 pies de profundidad y una disponibilidad de 24 horas los siete días de la semana.
- b. Recuperación submarina: Realizar procedimientos de control de averías a una plataforma de superficie con 30 grados de escora y dos compartimentos adyacentes inundados,

así como procedimientos de achicamiento, bombeando mínimo 2.500 galones de agua/minuto a una altura máxima de ocho metros en condiciones meteorológicas normales y un oleaje con mar tres en dos teatros de operaciones (caribe y pacífico) no simultáneas.

c. Mantenimiento de estructuras submarinas: Realizar de actividades de mantenimiento a tuberías sumergidas, pilotes hasta 130 pies de profundidad, obras vivas de naves, calibración, cambios de hélices, aplicaciones de explosivos industriales en dos teatros de operaciones (caribe y pacífico) en forma simultánea y una disponibilidad de 24 horas los siete días de la semana.

d. Búsqueda y recuperación: Efectuar búsqueda y recuperación de materiales, aeronaves, personas, naves, armamento y demás elementos extraviados hasta 130 pies en dos teatros de operaciones (caribe y pacífico) en forma no simultánea y una disponibilidad de 24 horas los siete días de la semana.

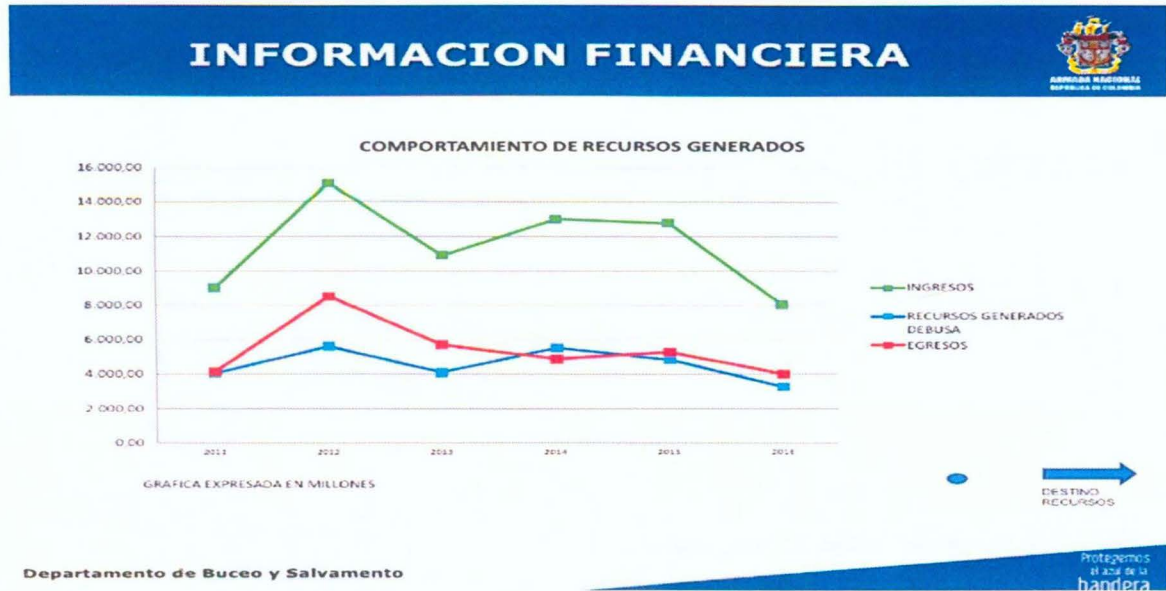
e. Inspecciones técnicas de seguridad: Inspecciones técnicas y de Seguridad a todo tipo de naves de superficie y submarinas e instalaciones portuarias costeras y plataformas off-shore en dos teatros de operaciones (caribe y pacífico) en forma no simultánea y una disponibilidad de 24 horas los siete días de la semana.

f. Formación y entrenamiento: Formación y entrenamiento como mínimo a 50 oficiales y suboficiales como buzos en sus diversas modalidades al año en un teatro de operación (caribe).

g. Zafado de varadura (desencallamiento):

DEBUSA, dentro de sus capacidades, debe implementar al interior de la institución el conjunto de servicios que permitan mantener al personal altamente entrenado y con los recursos necesarios para cumplir la misión institucional, no obstante, y en consecuencia con la dificultad en la modalidad actual de contratación para la venta de servicios, se ha evidenciado la desaceleración en los resultados financieros.

Figura 2 – Descripción histórica de los recursos generado por DEBUSA



Nota: Departamento de Buceo y Salvamento Armada Nacional

En la figura anterior se puede evidenciar que, en los últimos cinco años, hubo una reducción de los ingresos de un 44% esto, según fuentes primarias de DEBUSA, corresponde al impacto de los cambios en la prestación integral de los servicios en el sector marítimo y la poca capacidad de respuesta para atender de manera inmediata las necesidades del usuario final, debido a los marcos jurídicos en los que se debe adquirir los bienes y servicios que son regidos por la ley 80 de 1993.

Figura 3 – Información financiera histórica DEBUSA

INFORMACION FINANCIERA



CONCEPTO	2011		2012		2013 -CON PROVISION CONVENIO ANTERIOR		2014		2015		2016	
		%		%		%		%		%		%
INGRESOS	9.002'210	100%	15.079'238	100%	10.888'178	100%	12.997'224	100%	\$ 12.752'248	100%	\$ 8.000.000	100%
EGRESOS - COSTO DE OPERACION	4.139'824	46%	8.486'906	56%	5.701'426	52%	4.886'044	38%	5.267.511	41%	4.000.000	50%
PROVISION	351'003	4%	376'514	2%	108'453	1%	177'329	1%	171'934	2%		
PROYECTOS DE INVERSION Y COMPRA DE EQUIPO 30%					219'520	2%	1.386'000	11%	1.547'402	13%		
GASTOS ADMINISTRATIVO	0.00		0.00		312'712	2,87%	429'552	3,30%	378.572	3%	378.572	4,7%
RECURSOS GENERADOS DEL CONVENIO	4.511'382	50%	6.215'817	41%	4.546'066	41,75%	6.118'299	47,07%	5.386.829	42%	3.621.428	45,3%
RECURSOS ALFM (10%)	451'138		621'581	4%	454'606	4,18%	611'830	4,71%	538.682	4%	362.143	4,5%
RECURSOS ARC (90%)	4.060'244		5.594'236	37%	4.091'459	37,58%	5.506'469	42,37%	4.848.145	38%	3.259.285	40,7%

NOTA: Los Porcentajes establecidos son respecto a los Ingresos

EXPRESADO EN MILES

Departamento de Buceo y Salvamento

Protegemus
el azul de la
bandera

Nota: Departamento de Buceo y Salvamento Armada Nacional

En el 2015 DEBUSA dejó de prestar servicios de soporte en el mantenimiento y seguridad de la estructura marina y submarina de las plataformas off-shore de la empresa OCENSA, ubicada en Sucre – Coveñas, esta situación generó un impacto de un 32% de los ingresos totales; la principal causa de ceder la participación en la prestación de este servicio se debió a los altos precios, producto del modelo logístico y contractual vigente, sumado a la capacidad integral que otras empresas pueden ofrecer no previstas, ni disponible para Buceo y salvamento de la Armada Nacional. Para mediados de 2017, la empresa del Estado, ECOPETROL, el cual ha utilizado los servicios subacuáticos de la Armada Nacional por más de 25 años, anunció que a partir del mes de septiembre de 2017 cambiará de contratista debido a que la Armada Nacional no cumple con las exigencias integrales de servicios requeridas, quedando rezagado en el sector.

Matriz DOFA modelo contractual DEBUSA

<p align="center">MODELO</p> <ul style="list-style-type: none"> Adquisición y venta de bienes y servicios del Departamento de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional a través de la Agencia Logística FFMM. 	<p align="center">DEBILIDADES (FACTORES INTERNOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> Adaptación a las necesidades del sector. Impacto en el crecimiento sostenido de las capacidades de DEBUSA. Aplicación de modelo de consorcios, uniones temporales o alianzas Capacidad de respuesta para la adquisición de bienes y servicios. Rigidez en la ejecución del presupuesto de funcionamiento 	<p align="center">FORTALEZAS INTERNAS (FACTORES INTERNOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> Experiencia y profesionalismo del talento humano del personal en ejecución de actividades de buceo industrial que son garantía de calidad. Disponibilidad de medios para la ejecución de su operación comercial. Imagen institucional y reconocimiento en el sector. Procesos de certificación internacional.
<p align="center">OPORTUNIDADES (FACTORES EXTERNOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> Demanda de servicios en el sector marítimo portuario. Incremento del transporte marítimo e infraestructura portuaria. Industria off-shore en el país Desarrollo de la tecnología al servicio de las actividades subacuáticas 	<p align="center">ESTRATEGIA DO</p> <p>Implementación de un sistema o modelo contractual que permita responder de manera flexible, con capacidad de adaptación a las necesidades del sector marítimo y sus intereses, siendo eficaces en la atención oportuna y eficaz.</p>	<p align="center">ESTRATEGIA FO</p> <p>Empleo de una estrategia de mercadeo e inserción en nuevos escenarios del sector marítimo, ampliando el portafolio de servicios y capacidades de DEBUSA.</p>
<p align="center">AMENAZAS (FACTORES EXTERNOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> Permanente dinámica de cambio en la prestación de servicios en el sector subacuático. Crecimiento de empresas prestadoras de servicio con nuevas capacidades. Alianzas estratégicas entre las empresas prestadoras de servicios subacuáticos y sus clientes para fortalecimiento en la industria. Desempeño antes el servicio a los clientes externos. 	<p align="center">ESTRATEGIA DA</p> <p>Generación de alianzas estratégicas con empresas del sector marítimo, públicas y privadas, que permitan mantener la competitividad, sostenibilidad y multiplicidad de capacidades, mediante el empleo de una herramienta jurídica.</p>	<p align="center">ESTRATEGIA FA</p> <p>Efectuar una reingeniería de la organización de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional, que le permita la ejecución eficiente de sus recursos, la autonomía en la prestación de los servicios y el crecimiento en el sector bajo un régimen contractual fuera de la ley 80.</p>

5. Análisis de los argumentos y propuestas de solución

Con base en los argumentos planteados en los capítulos anteriores, se logran identificar dos soluciones a la problemática que padece actualmente DEBUSA; la primera de ellas es una solución jurídicamente viable y económicamente atractiva para las partes involucradas, no obstante, ésta no es una solución de fondo aunque es una acción que puede tomarse muy rápidamente, atendiendo la necesidad urgente de DEBUSA; la segunda, tiene un peso jurídico más robusto y demanda una gestión de muy alto nivel, pero sería una solución definitiva; a continuación se describe cada una de ellas:

5.1 Alianza estratégica mediante convenio entre el DEBUSA y COTECMAR

Para la presente solución se considera que:

DEBUSA, cuenta capacidades y tecnología de punta al servicio de la Armada Nacional para el cumplimiento de su misión; estas deben mantenerse vigentes, ser mantenidas y actualizadas; de igual forma, tiene la oportunidad, de forma a su misionalidad, de ofrecer servicios a la empresa privada y estatal, apoyando el desarrollo de los intereses marítimos de la nación y la seguridad nacional, como en el caso de ECOPETROL; los réditos percibidos por estos servicios deben ser para el mantenimiento y fortalecimiento de estas capacidades.

El Comando de BN1, unidad de la cual depende directamente DEBUSA, tiene la delegación de competencia que le hizo el Ministro de Defensa, mediante Resolución No.1549 de 2015, “Título III. Delegación según los bienes y/o servicios que conforman el objeto contractual. Capítulo I. en relación con la suscripción de convenios con entidades públicas o privadas de origen nacional, regional e internacional” (MDN, 2015), mediante la cual le permitió hacer el actual convenio con AGLO.

De forma misional, COTECMAR desarrolla capacidades científicas y tecnológicas a través de la innovación en productos, servicios y procesos, dirigidos a satisfacer de forma integral las necesidades de la Armada Nacional y de la industria naval, marítima y fluvial; (COTECMAR, 2017); en su manual de contratación, Capítulo I: Disposiciones Generales, 1.2 Alcance “Operaciones Jurídicas” establece de forma puntual que, para el cumplimiento de sus fines, puede celebrar toda clase de vínculos con entidades públicas y privadas, y con cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, actuando como negociante y negociador en la suscripción de toda clase de negocios jurídicos generadores de obligaciones (COTECMAR, 2016).

En ese orden de ideas, la oportunidad de crecimiento para las dos entidades (DEBUSA y COTECMAR), dependientes del MDN, es clara y se alinea al desarrollo marítimo de la nación, sus intereses marítimos y la seguridad y defensa nacional; las dos entidades cuentan con el marco jurídico que les permite hacer un convenio o alianza estratégica que les permita cumplir con su misión y desarrollarse mutuamente mediante el soporte administrativo y operacional; un convenio interadministrativo le da total factibilidad, aceptabilidad y es totalmente conducente esta solución.

Figura 4 – Modelo contractual propuesto



Nota: Elaboración propia a partir de análisis de la investigación

5.2 Creación de la Dirección de Servicios Marítimos de la Armada Nacional

La segunda propuesta está enfocada a la solución definitiva del problema, aunque requiere una gestión de alto nivel enfocada en dos líneas de acción complementarias. La primera, busca crear un ente dinamizador de nivel directivo, que convoque y consolide todas las capacidades la Armada Nacional que, por su naturaleza, puedan ser ofrecidas al sector público y/o privado, aportando a la consolidación del poder marítimo, el desarrollo de la industria marítima nacional y la proyección de las actividades off-shore.

Con la creación de la Dirección de Servicios Marítimos de la Armada Nacional, que dependería de la Jefatura de Planeación Naval y cuya misión sea gestionar administrativamente todo lo relacionado con la venta de servicios y adquisición de bienes necesarios para prestar dichos servicios, centralizando y coordinando las capacidades de la Armada Nacional a nivel estatal sin perjuicio de su misión constitucional; para el caso de estudio, actividades subacuáticas.

La segunda línea de acción contempla las gestiones por parte de la Armada Nacional ante el MDN tendiente a hacer lo propio ante el Congreso de la República, con el fin último de que éste decrete una ley que le permita a esta nueva organización, Dirección de Servicios Marítimos de la Armada Nacional, la adquisición y venta de bienes y servicios que requiera la comunidad marítima para su desarrollo y protección, con un régimen de contratación fuera de la ley 80, que permita tener procesos contractuales expeditos, acorde a la dinámica del comercio nacional e internacional y que le permita establecer tarifas atractivas, como apalancamiento para el desarrollo de los intereses marítimos y con igualdad de oportunidades para los operadores marítimos.

En concordancia con lo observado en el capítulo tres, un ejemplo de la factibilidad que tiene una normativa como la que se acaba de describir, es la Ley 1115 de 27 de diciembre de 2006, mediante la cual se establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima (Congreso de la República, 2006).

Con estas dos líneas de acción completas, estructuradas e implementadas, la Armada Nacional, en el post-acuerdo y con un pensamiento de desarrollo social, podrá poner al servicio de la sociedad civil y la comunidad marítima, sus capacidades, logrando alcanzar el objetivo del empleo dual de los medios mientras que, por sus servicios, genera recursos de auto-sostenimiento que repercutirán en mantenerse a la vanguardia en equipos, procesos y medios que redundan en la seguridad y defensa nacional.

6. Conclusiones

La investigación realizada mediante el presente trabajo permitió llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Se identifica que el marco jurídico actual de venta y adquisición de bienes y servicios que proporciona DEBUSA, no es eficiente en sus procesos internos y externos, encontrando que su modelo de contratación por su naturaleza y aplicabilidad amenaza la vigencia y capacidades de la Armada Nacional y su auto sostenibilidad, por lo que se hace necesario efectuar una reingeniería organizacional y jurídica que permita, integrar, impulsar y potencializar el Buceo y Salvamento de la Armada Nacional.

SEGUNDA: El análisis desarrollado de modelos de contratación de las empresas industriales del estado, permitió identificar una posible solución para la problemática en la prestación de servicios de DEBUSA, sustentado en la realización de actividades de ciencia, tecnología y la integración de sectores productivos público y privado.

TERCERO: En el desarrollo de la investigación una de las conclusiones a la cual llegó el grupo investigador trata sobre la capacidad de Buceo y Salvamento que actualmente ostenta la Armada Nacional, consignadas en el Plan 2030 de la Armada Nacional, donde asignaron siete tareas a DEBUSA, las cuales se deberán mantener a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta que esta es una capacidad de carácter naval por excelencia, que las marinas de guerra contemporánea deberán fortalecer y mantener debido a la misión constitucional de la Armada Nacional, la cual aporta al desarrollo de los intereses marítimos e impacta positivamente el propósito para que Colombia se convierta en una Potencia Media Oceánica, con influencia regional (Comisión

Colombiana del Océano, 2015), en esa misma vía se proyecta el uso de tecnología dual para apoyar y apalancar las Fuerzas Militares, y por ende la Armada Nacional en el post-acuerdo.

CUARTO: Teniendo en cuenta que, COTECMAR desarrolla capacidades científicas y tecnológicas a través de la innovación en productos, servicios y procesos, dirigidos a satisfacer de forma integral las necesidades de la Armada Nacional y de la industria naval, marítima y fluvial; (COTECMAR, 2017), y que El Comando de BN1, tiene la competencia para firmar convenios interadministrativos, delegación de competencia que hizo el MDN mediante Resolución No.1549 de 2015, es factible, aceptable y es totalmente conducente establecer esta alianza estratégica mediante un convenio que dinamice el modelo contractual vigente.

QUINTO: Se debe realizar un trabajo de investigación que analice si la ARC debe o no participar con Unidades de negocio como DEBUSA, para sostener las capacidades estratégicas misionales de una marina de guerra que pretende posicionarse como una potencia media oceánica.

SEXTO: Analizar si la ARC en la participación de Unidades de negocio como DEBUSA, promueve o limita el desarrollo marítimo de la nación por cuanto podría desincentivar o desacelerar el desarrollo de la industria del buceo industrial en el país.

Bibliografía

- AGLO. (2013). *Convenio Interadministrativo 002*. Cartagena: AGLO.
- Aponte Díaz, Iriana. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. (U. E. Colombia, Ed.) *Revista Digital de Derecho Administrativo*(11), 177-207. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>
- Armada Nacional. (2012). *Plan Estratégico Naval 2011-2014*. Bogotá: Publicaciones Armada.
- Armada Nacional. (2015). *Plan Estratégico Naval 2015-2018*. Bogotá.
- Auditoría General de la República. (2016). *Manual de Contratación*. Bogotá: Auditoría General de la República. Obtenido de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Juridica/Manual_de_contratacion/Manual_de_contratacion.pdf
- Becerra, C. J. (2014). Las fuerzas militares y de policía en el postconflicto colombiano. *Derecho y Realidad*, 309.
- Bejarano Roncancio, J. J. (2009). *Fundamentos de Contratación Pública para proyectos sociales en Alimentación y Nutrición*. Bogotá: Biblioteca Digital Universidad Nacional de Colombia.
- Carrillo Triana. (2015). *Función de supervisión de las contratación estatal, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Obtenido de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2733/1/FUNCIÓN%20DE%20LA%20CONTRATACIÓN%20ESTATAL.pdf>
- CIAC S.A. (02 de febrero de 2016). Resolución número 007 de 2016. *Diario Oficial*. Bogotá, Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

- Comando General FFMM. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. Bogotá.
- Comisión Colombiana del Océano. (2015). *Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros*. Bogotá.
- Comisión Colombiana del Océano. (2015). *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros*. Bogotá.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 80*. Bogotá: Publicaciones Oficiales.
- Congreso de la República. (2006). Ley 1115 de 2006. En C. d. República, *Ley 1115 de 2006* (pág. 1). Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (16 de 07 de 2007). Ley 1150 de 2007. *Ley 1150 de 2007*. Bogotá, Bogotá, Colombia: Congreso de la República.
- Constitución Política de Colombia, Artículo 217 (1991).
- COTECMAR. (25 de julio de 2016). Disposición 732. *Manual Logístico*. Cartagena, Bolívar, Colombia: COTECMAR.
- COTECMAR. (14 de agosto de 2017). www.cotecmar.com. Obtenido de www.cotecmar.com: <http://www.cotecmar.com/mision-vision>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Decreto 1510 "Reglamento de Contratación Pública"*. Bogotá: publicaciones oficiales.
- Formato estudio previo mínima cuantía, Código: ADQ-FT-003-JOLA-V03 (Armada Nacional de la República 26 de Junio de 2015). Obtenido de file:///C:/Users/user/Downloads/DA_PROCESO_16-13-4839563_115001004_18688091.pdf
- Gorbaneff. (2002). *Contratación pública en Colombia y la teoría económica*. Bogotá: Archivos de Economía, 1-24.
- INDUMIL. (10 de 03 de 2016). Manual de Contratación INDUMIL. *Manual*. Bogotá, Colombia.

MDN. (30 de Diciembre de 2005). *Decreto 4746*. Bogotá: Nacional.

MDN. (2014). *Manual de contratación del Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras*. Bogotá: Publicaciones Oficiales.

MDN. (2015). *Resolución 1549*. Bogotá: MDN.

MDN. (25 de junio de 2017). *www.gesed.gov.co*. Obtenido de *www.gesed.gov.co*:
https://www.gsed.gov.co/irj/portal/GSED/contenido?NavigationTarget=navurl://4b5053d012fb3a8b3aea254dd0a42a63&guest_user=Guest_GSED

MEN. (2015). *Modelo de Alianzas Público - Privadas*. Bogotá: Presidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional. Obtenido de http://www.ame.edu.co/content/wp-content/uploads/2015/06/modelo_alianza_publico_privada.pdf

Resolución 1549, Diario Oficial No. 49.451 de 12 (Ministerio de Defensa Nacional 6 de marzo de 2015).

Resolución No. 101, N°014-ALRAT-2012, (MDN, AGLO 2 de abril de 2012). Obtenido de file:///C:/Users/user/Downloads/Contratacion_Minima_Cuantia_No__014ALRAT_de_2012_RESOLUCION_DECLARATORIA_DESIERTA.pdf

Senado de la República. (2007). *Ley 1150*. Bogotá: Documentos Oficiales.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF.MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201001597