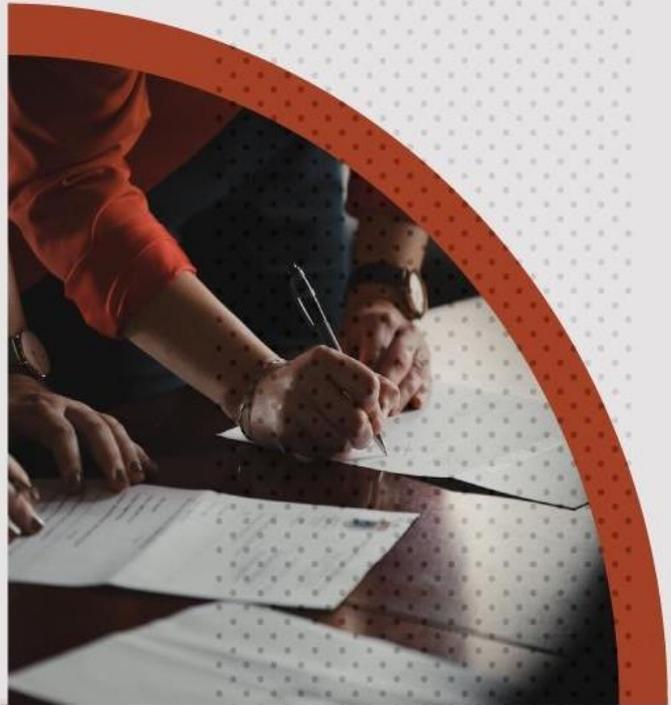


Septiembre de 2022

Avances

y recomendaciones



para la implementación
del compromiso
post-acceso a la OCDE
en la Contratación
Pública por parte del
Gobierno Nacional

Presentación

En el marco del proyecto Juntos por la Transparencia, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Corporación Transparencia por Colombia ha adelantado iniciativas para aumentar la rendición de cuentas, fortalecer la transparencia y coadyuvar en la reducción de riesgos de corrupción en la administración pública.

Una de estas iniciativas es el seguimiento a la implementación de los compromisos prioritarios y post acceso de la OCDE en temas de contratación pública, adquiridos por el Gobierno Nacional de Colombia. De igual manera, identificar qué acciones se han cumplido en su totalidad, cuáles tienen avances y cuáles aún presentan dificultades en su consecución.

Este documento recoge los resultados del seguimiento a los avances en la implementación de dichos compromisos durante el gobierno saliente, y presenta recomendaciones para el fortalecimiento de las acciones ejecutadas sobre la contratación pública en Colombia, en el que se promueva la correcta implementación de los compromisos post-acceso de Colombia ante la OCDE. Así mismo, el presente documento, mencionará la normativa vigente acerca del funcionamiento de la contratación pública, la transparencia en la contratación, el uso de las plataformas de compras públicas, la capacitación de funcionarios, y la supervisión de las licitaciones en el país.

Por otra parte, estas recomendaciones buscan ser un insumo a considerar en la elaboración de políticas públicas y para el desarrollo de mejores estrategias de transparencia en la contratación pública del país. Por lo tanto, este documento pretende ser difundido y discutido con las entidades involucradas en el desarrollo de estas acciones con el gobierno entrante (2022-2026), para que de esta manera se pueda avanzar en la aprobación definitiva de los compromisos post-acceso de la OCDE asumidos por el país.

La información recolectada por la Corporación Transparencia por Colombia para esta investigación se recopiló hasta agosto de 2022, ésta incluye hallazgos avances relevantes en materia de contratación pública, como el uso de las plataformas de SECOP I y II, el uso de la tienda virtual, la normativa vigente y las leyes 1882 de 2018 y 2195 de 2022 que regulan la contratación con el Estado. Se hace la aclaración que las acciones posteriores no se ven reflejadas en este documento.

Adicionalmente, se sugiere al nuevo gobierno una serie de recomendaciones para continuar trabajando en la transparencia y merito en la contratación pública y mitigar la opacidad en la información pública, los sobrecostos en la contratación, entre otras problemáticas, que permitirán que el país logre avanzar en la línea de los compromisos asumidos por Colombia ante la OCDE.

Introducción

La República de Colombia, en el marco de sus acciones de lucha contra la corrupción, ha suscrito varios acuerdos y convenciones internacionales; entre las que se encuentran la Convención Interamericana Contra la Corrupción, y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. Asimismo, se ha vinculado con organizaciones internacionales que aportan lineamientos a los Estados para prevenir y combatir la corrupción, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuya misión es promover políticas que fomentan el bienestar económico, el aumento de empleos y la calidad de vida alrededor del mundo, así como la promoción de los más altos estándares ambientales y sociales.

Colombia inició su proceso de adhesión a la OCDE en el año 2013 y fue invitada a ser parte de la Organización en el año 2018. El 28 de abril de 2020 se completaron los procedimientos internos de ratificación de la Convención de la Organización, convirtiéndose en miembro oficial, siendo el país 37° en incorporarse en los 60 años de historia de la organización (OCDE, 2020). Al ser parte de la OCDE, Colombia está sujeta a constantes evaluaciones e informes los cuales son realizados por la Organización. Adicionalmente, hay seguimiento multilateral por parte de países pares quienes verifican y confirman las reformas solicitadas previamente por la OCDE.

En su ingreso a la OCDE, Colombia acogió una serie de compromisos para el cumplimiento de los estándares de la organización, en siete sectores claves para la economía: comercio, medioambiente, pesca, químicos, empleo y asuntos laborales, política regulatoria y gobernanza pública. Lo anterior implica para el país el compromiso de realizar cambios estructurales y reformas para ajustar su legislación, sus políticas y prácticas en concordancia con las recomendaciones de la OCDE.

Esta adhesión a la organización busca impulsar los esfuerzos del gobierno y las instituciones para subsanar las diferentes problemáticas que tiene el país en materia de lucha contra la corrupción, tales como: la ausencia de rendición de cuentas, la corrupción en el sector público y privado, el soborno, la falta de integridad en los servidores públicos, carencia de datos estadísticos, transparencia en los procesos fiscales, normas de competencia, protección al consumidor, desarrollo regional, economía digital, sanción efectiva, gobernanza corporativa, mercados financieros y la política de ciencia, tecnología e innovación.

A partir de lo anterior y en respuesta de su compromiso para avanzar en estos temas, se promulgo el Decreto 1857 de 2019. Este decreto tiene como objetivo la coordinación de las áreas estratégicas de trabajo del país con la OCDE, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional en los diferentes comités de la Organización, estableciendo objetivos y plazos para su cumplimiento.

Con el decreto se crea la Comisión intersectorial de Alto Nivel para asuntos OCDE, cuyo objetivo es la coordinación interinstitucional para impulsar en el marco de sus competencias, la orientación de la estructuración e implementación de políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con la participación de Colombia ante la OCDE, así como, brindar lineamientos a las entidades nacionales responsables y corresponsables ante esta Organización para abordar la estrategia del gobierno nacional, con el fin de mejorar el bienestar económico y social de los colombianos (Decreto 1857, 2019).

Antes del cambio de mandato, el gobierno saliente se encontraba avanzando en las recomendaciones post-acceso por parte de la OCDE, teniendo pendientes de aprobación 2 de los 23 comités previstos para ser aprobado la totalidad de su ingreso a la organización, estos son el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y el Comité de Comercio.

Este último (Comité de Comercio), dentro de sus compromisos adquiridos, contiene diferentes temas a desarrollar como la Facilitación del Estatuto Aduanero, Cargas Fiscales, Farmacéuticos, Contratación Pública, entre otros.

Estado Recomendaciones Post-Acceso en materia de Contratación Pública

Para avanzar en el cumplimiento de los compromisos, cada comité de trabajo elaboró una serie de documentos donde expuso los avances y las medidas tomadas para dar cumplimiento a las recomendaciones realizadas por parte de la organización. Particularmente, el Comité de Comercio ha desarrollado y publicado 3 reportes post-acceso sobre el cumplimiento del compromiso sobre contratación pública y un último reporte que a la fecha aún no ha sido publicado. El compromiso sobre contratación pública es el siguiente:

Colombia informará sobre el progreso logrado mediante reformas planificadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública, para mejorar la transparencia en la contratación pública, incluyendo a través de la implementación de la Plataforma de Contratación Electrónica y de mejores estadísticas sobre contratación pública; para asegurar que se destinen recursos adecuados a la capacitación y supervisión de las actividades de contratación pública en las entidades involucradas en los procesos de licitación; para la supervisión de las entidades públicas con el fin de garantizar la aplicación coherente de las disposiciones relacionadas con la contratación pública en los TLC del país y evitar la aplicación arbitraria de un trato preferencial a los proveedores nacionales (más allá de los términos y márgenes preferenciales oficiales) (MinComercio, 2020).

El primer reporte Post-Acceso del comité de Comercio, encargado de realizar seguimiento al cumplimiento del compromiso de contratación pública, se publicó en noviembre de 2020, describe en detalle cuáles son los compromisos del país en torno al tema. En dicho informe, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente se compromete a promover el uso de las plataformas electrónicas de contratación a todas las entidades correspondientes, informar sobre el progreso del uso de las mismas y realizar las reformas que se consideren pertinentes, con el fin de mejorar la empleabilidad de las plataformas de contratación electrónica, la transparencia en la contratación pública y el aumento en las estadísticas.

De igual modo, Colombia asumió la responsabilidad de destinar recursos para la capacitación y supervisión para actividades de contratación pública, evitando un trato preferencial con los proveedores, para que se garantice la aplicación coherente de las disposiciones relacionadas con la contratación pública en TLC del país.

Al respecto, el primer reporte de seguimiento post acceso destaca los siguientes avances:

- Desde Colombia Compra Eficiente se ha promovido el uso de plataformas electrónicas tales como el SECOP I y II, con la finalidad de aumentar la transparencia en la contratación pública. En cuanto a las transacciones realizadas en las plataformas por parte de las entidades, hubo un aumento del uso de SECOP II de 30,2%, pasando de 18% a 48,2% del total de registros (MinComercio, 2020). Esto debido a que la Agencia Nacional de Contratación Pública, exigió a las entidades hacer uso de SECOP II en sus procesos de contratación. Si bien, el informe indica que para el año 2022 todas las entidades públicas deberían utilizar dicha plataforma para sus procesos de contratación, esta meta no ha sido alcanzada por dificultades como la baja calidad en la conexión a internet, ausencia de herramientas tecnológicas, falta de capacitación de funcionarios y el proceso lento de implementación de la SECOP II mediante una estrategia escalonada en la que se comienza por las entidades de niveles nacional hasta las otras entidades públicas del país.
- Se menciona el avance en la implementación de la Tienda Virtual del Estado como plataforma transaccional para los acuerdos marco de precios, que suministran bienes y servicios a las entidades públicas, siendo la Tienda Virtual el lugar donde se publican las necesidades de compra de las entidades y las condiciones para realizar las compras de diferentes artículos. Además, se selecciona al proveedor que mejor se ajuste a la necesidad y a la propuesta económica a partir de instrumentos de agregación de demanda.
- Para el año 2020, el informe indica que Colombia Compra Eficiente creó un programa de capacitaciones sobre el uso de los sistemas de contratación electrónica y la implementación de mejores prácticas para sus compras, en dicho programa se han capacitado alrededor de 406 entidades, que concentran entre el 40% y el 50% del monto total de la contratación pública colombiana (MinComercio, 2020).
- Por último, de acuerdo a los compromisos adquiridos de Tratados de Libre Comercio (TLC), se señala el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la contratación pública, mencionando que el país cuenta con todas las normativas y disposiciones de cada tratado y evita la aplicación arbitraria de un trato preferencial a los proveedores nacionales. No obstante, el reporte no hace mención de posibles líneas de acción que tomará el país para mitigar las actuaciones inapropiadas a proveedores (MinComercio, 2020).

El Segundo Reporte Post-Acceso, publicado en marzo de 2021, menciona además otros avances en cuanto a la contratación pública, a saber:

- Gracias a la promoción de la plataforma SECOP II, las cifras de transacciones realizadas, aumentó al 52,6%, lo que representa un 4,4% más que el primer reporte divulgado en 2020.
- Se menciona que el Ministerio de Comercio, para ese momento, se encontraba preparando algunas medidas para promover la coherencia y la coordinación en la implementación de las normas de contratación pública en el país. Sin embargo, no se detalla cuáles, ni cuándo estarán a disposición de las entidades y los funcionarios públicos (MinComercio, 2021).
- Por último, de acuerdo al compromiso adquirido, en relación a los TLC, la Unión Europea asegura que es necesario un “Manual para el Manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación” con el fin de tomar medidas efectivas y evitar la aplicación arbitraria de un trato preferencial a los proveedores nacionales. En razón de esto, en el

segundo reporte se menciona que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente se encontraba elaborando un borrador, a la espera de la publicación final del manual (MinComercio, 2021).

El tercer informe divulgado en septiembre de 2021, destaca los siguientes avances:

- De acuerdo a los datos publicados en el tercer informe, el valor de las transacciones reportadas en la plataforma de SECOP II ascendió a un 62,8% en un intervalo de 8 meses (diciembre 2020 – agosto 2021) incrementando cerca de 10,2% con relación al informe inmediatamente anterior¹.
- Así mismo, el informe señala que para ese momento la entidad estaba elaborando el “Manual para el Manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación”. Luego de una pesquisa, se evidenció que el manual fue publicado el 11 de noviembre de 2021², dos meses después de la divulgación del tercer informe.

Para finalizar, cómo se mencionó al inicio de esta sección, en diálogo con el Comité de Comercio, éste indica que ya fue elaborado el cuarto y último informe post-acceso, el cual ya fue presentado al Consejo de la OCDE y aprobado por los países delegados. No obstante, se argumenta que no puede ser divulgado hasta que sea revisado y se hagan las correcciones pertinentes solicitadas por los otros países. Por esta razón, los resultados de dicho informe no son presentados en este informe.

Avances y retos en el cumplimiento del compromiso post-acceso en materia de contratación pública

Marco Normativo

La República de Colombia cuenta con un marco normativo amplio sobre la contratación pública, en el que cada ley define las modalidades, procedimientos, excepciones y responsabilidades de los funcionarios públicos.

A continuación, se mencionará de manera general cómo funciona la contratación pública en el país, tomando como eje central las principales normativas vigentes, relacionadas con la transparencia en la contratación, el uso de las plataformas de compras públicas, la capacitación de funcionarios, y la supervisión de las licitaciones, y que aportan al cumplimiento del compromiso post-acceso a la OCDE en contratación pública:

¹ Estos datos fueron tomados del tercer reporte post-acceso el cual menciona que, para 30 de junio de 2020, el 48,2% del valor total de las compras del sistema de contratación pública se realizó a través de SECOP II; y para el 25 de agosto de 2021, la cifra de transacciones realizadas a través de SECOP II aumentó a 62,8%. Indicando que los incrementos se dieron a partir del aumento de número de transacciones desde la plataforma.

² Manual para el Manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación

https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_manejo_de_acuerdos_comerciales_24nov2021_1.pdf

Ley 80 de 1993

Para comprender como se rige la contratación pública en Colombia es necesario remitirse a la Ley 80 de 1993 (por la cual se expide el Estatuto General de Contratación Pública). Dicha Ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, así como los derechos y deberes de las entidades estatales, de los contratistas, capacidades para contratar, objetos contractuales, medios de las entidades estatales para el cumplimiento contractual, entre otras disposiciones.

El Artículo 3 de esta ley establece que *“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”* (Ley 80, 1993).

Adicionalmente, el Artículo 23 de esta ley, menciona los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales e indica que quienes intervengan en la contratación estatal se desarrolla bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo (Ley 80, 1993).

Ley 1150 de 2007

Esta Ley desarrolla medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública a partir de lo reglado en el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993). Además, presenta nuevos estándares para prevenir la corrupción en la contratación pública, y crea procedimientos para la escogencia de contratistas mediante cinco modalidades de selección: licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada, contratos de mínima cuantía y contratación directa (Ley 1150, 2007).

Es preciso destacar que, a pesar de la existencia de estas modalidades, la ley señala en los artículos 13 hasta el 16, que cierto tipo de entidades no están sujetas a estas modalidades de contratación y que por lo tanto son de “Régimen Especial” (Ley 1150, 2007). Esta excepción permite agilizar los procesos contractuales, pero puede afectar los principios de calidad, selección objetiva y publicidad de la contratación pública, al no regirse por los principios del Estatuto de Contratación de Colombia.

De acuerdo con la ley, las entidades que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209³ y

³ Principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

267⁴ de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (Ley 1150, 2007).

Entre las entidades y organismos estatales sujetos a un régimen especial, el artículo 40 de la Ley 489 establece que las entidades con régimen son El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política que, como se mencionó, están sujetan a las disposiciones que establezcan las respectivas leyes (Ley 489, 1998).

Por su parte, de acuerdo al artículo 3 de la Ley 1150, la expedición de actos administrativos, documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos⁵. Precisamente a partir de esta indicación en la ley, se creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), el cual es un sistema electrónico diseñado para reportar la contratación pública del Estado Colombiano, dicho sistema, permite cargar y consultar la información contractual del país en formatos abiertos y de consulta abierta al público, también posibilita a los interesados en contratar con el Estado a participar en estos procesos, ser proponentes y también hacer ejercicios de veeduría y control social a estos procesos.

Tal y como se mencionó, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) se creó como un instrumento en el que las entidades realizan los procedimientos contractuales de manera virtual, no obstante, en 2015 se instauró la herramienta electrónica denominada SECOP II. La diferencia radica en que SECOP I es una plataforma diseñada exclusivamente para la publicación de la información derivada de los procesos de contratación, mientras que el SECOP II es una plataforma transaccional (Colombia Compra Eficiente, 2021).

Esta segunda versión se está implementando progresivamente en las entidades públicas obligadas, como una herramienta que no sólo permite la publicación de información sino realizar transacciones entre contratantes y contratistas, y se prevé que sea el reemplazo de la primera en los próximos años, pero no hay una fecha estimada para dicho proceso. Por esta razón, en dicha plataforma no se registra toda la contratación, pero en la actualidad es el principal reservorio de esta información en el país en términos de valor de los contratos.

Decreto 1510 de 2013

El Decreto 1510 de 2013 reglamenta el sistema de compras y contratación pública, en el que se dictan las disposiciones para orientar e impulsar herramientas para el correcto uso del sistema de compras y contratación pública y obtener resultados óptimos en términos de valoración del dinero y procesos transparentes (Decreto 1510, 2013).

Adicionalmente, se definen lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para la consolidación de un sistema de compras y contratación pública, dado que el sistema de compras

⁴ La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República.

⁵ “Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional” (Ley 1150, 2007).

y contratación pública es esencial para la aplicación de los principios del Buen Gobierno y el cumplimiento de los fines del Estado. Así mismo, indica que Colombia Compra Eficiente, diseñe, organice y celebre acuerdos marco de precios, así como el diseño de propuestas políticas y herramientas para la adecuada identificación de riesgos de la contratación pública y su cobertura (Decreto 1510, 2013).

Lo anterior, con el propósito de que las Entidades Estatales y los servidores públicos a través de la contratación pública puedan lograr los objetivos y metas de la Entidad Estatal y del Plan Nacional de Desarrollo o los planes de desarrollo territorial (Decreto 1510, 2013).

Ley 1712 de 2014

La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional 1712 de 2014, en el artículo 9, señala que todos los sujetos deben publicar información obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado, entre esta información se encuentra el plan de compras anual, el presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual, planes de gasto público para cada año fiscal, las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados, los plazos de cumplimiento de los contratos y publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Además, el artículo 10 indica que la toda la información contractual, incluyendo los contratos de prestación de servicio, deben ser publicados por los sujetos obligados en su página web y en el portal electrónico de contratación pública (SECOP). Esta información deberá actualizarse mensualmente (Ley 1712, 2014).

Ley 1882 de 2018

Esta norma introdujo cambios a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011. El artículo 4 estipuló la obligatoriedad de la adopción de pliegos tipo "para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obra" (Ley 1882, 2018). La reglamentación de los pliegos tipo se hizo a través del Decreto 342 de 2019.

Por otra parte, la ley introduce requisitos adicionales para los procesos de licitación de obras públicas con el fin de garantizar la transparencia y modifica algunos aspectos de la Ley de Infraestructura y de Asociaciones Público Privadas (APP).

La adopción de los pliegos tipo en los sectores mencionados fue una medida pensada para aumentar la pluralidad de oferentes en la contratación. En 2020 se expidió la Ley 2022, que extendió la obligatoriedad a todos los sectores cobijados por el Estatuto General de Contratación.

Ley 2195 de 2022

Esta Ley tiene como objetivo adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar

los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público.

En lo que corresponde a la contratación pública, a través del artículo 53 los incisos 2° y 3° se introdujo una modificación al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la obligación, para las entidades públicas con régimen especial de contratación, realicen la publicidad de su actividad contractual en el SECOP (Ley 2195, 2022).

De este modo, dichas entidades deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP II o la plataforma transaccional que haga sus veces. Los documentos que deben ser publicados son contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la post-contractual. Así mismo, la ley establece un periodo de 6 meses para dar cumplimiento a la disposición (Ley 2195, 2022).

Adicionalmente, a causa de la expedición de la Ley 2195 de 2022, específicamente su artículo 53, se expidió la Circular Externa No. 002 de 2022 por medio de la cual se establecen instrucciones sobre el uso obligatorio del SECOP II para el año 2022 para:

i) Entidades estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración pública.

ii) Las Alcaldías Municipales (Administración central y descentralizada), Órganos de control, Órganos autónomos e independientes y en general otras Entidades que están sometidas al Estatuto General de Contratación enlistadas en la Circular Externa⁶.

Lo anterior aplica, a partir del 18 de julio de 2022, para las entidades con régimen especial de contratación y del 31 de agosto, 30 de septiembre y 31 de octubre de 2022 para las demás entidades incluidas en la circular en mención. Cabe destacar que, a pesar de dicha obligatoriedad, están exceptuados de la medida las asociaciones público - privadas, ya que los contratos donde existan más de dos partes y los concursos de arquitectura se publican a través del SECOP I.

Ordenamiento institucional

Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente

Como se mencionó previamente, durante el año 2011 se creó la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente con la finalidad de incrementar la transparencia y seguimiento a la contratación pública del país. Esta entidad de carácter descentralizado de la rama Ejecutiva, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, tiene como objetivo *“desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas para los procesos de compra y contratación estatal, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”* (Decreto 4170, 2011).

⁶ Circular Externa 002 2022

https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_002_2022.pdf

Las principales funciones de la entidad se basan en la formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública:

- La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones;
- El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia;
- La absolución de consultas sobre la aplicación de las normas y expedir circulares sobre la materia;
- El desarrollo de herramientas de *e-procurement* dentro del Sistema de Compra Pública;
- El apoyo a los proveedores para facilitar y mejorar su participación en el Sistema de Compra Pública;
- La difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras Entidades Estatales (Decreto 4170, 2011).

Colombia Compra Eficiente no solo trabaja en el desarrollo del SECOP I y II, sino también en la generación de directrices en materia de contratación para las entidades públicas, la elaboración de guías, el diseño de herramientas, procesos de agregación de demanda (como los acuerdos marco de precios y la Tienda Virtual del Estado Colombiano), la elaboración de documentos tipo y en la elaboración de informes e instrumentos para mitigar los diferentes riesgos que tiene la contratación pública del país⁷.

Adicionalmente, cuenta con otras iniciativas, como lo son las capacitaciones a entidades obligadas y entidades que desean hacer uso de la plataforma de manera proactiva, funcionarios y sociedad civil. Durante los años 2019 a 2022 CCE señala que se realizaron 2.819 sesiones donde se capacitaron 1.032 entidades y aproximadamente 54.917 personas, acerca del correcto uso de SECOP II (Colombia Compra Eficiente, 2022).

Las capacitaciones son publicadas para entidades y proveedores en el calendario del portal web, en dos modalidades, capacitaciones magistrales con 120 cupos y capacitaciones virtuales con mayores cupos. Actualmente, CCE realiza el 70% de capacitaciones virtuales y el 30% de manera presencial. No obstante, la entidad indica que las capacitaciones virtuales presentan una serie de problemáticas, puesto que, han denotado que en ocasiones los asistentes no cuentan con la disposición necesaria y no siempre se garantiza una correcta apropiación de los conceptos y la información.

Actualmente, la agencia está optando por realizar cursos e-learning en temáticas como el plan anual de adquisición, creación del proceso, selección y adjudicación y gestión contractual, estos cursos iniciaron el año 2021 con 80 entidades capacitadas al final del año y durante el año 2022 han sido capacitadas 39 entidades bajo esta modalidad (Colombia Compra Eficiente, 2022).

⁷ Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente. La tienda virtual del Estado colombiano puede ser consultada en: <https://colombiacompra.gov.co/>

Transparencia en la contratación pública

Como se evidencia a lo largo del documento, el país cuenta con avances significativos en la consolidación de procesos y procedimientos de la contratación pública, sin embargo, en la implementación de estas prácticas persisten algunos retos, como la dispersión de modalidades y métodos de contratación para las entidades públicas, la falta de controles efectivos a la contratación por parte de las oficinas de control interno y los organismos externos de investigación y sanción que facilitan la contratación directa

En términos de uso de plataformas y publicación de información, hay un avance claro en el manejo y la consolidación del SECOP I y II por parte de las entidades gubernamentales, ejemplo de ello es la ley 2195 mencionada anteriormente, la cual compromete a las entidades a hacer uso de la plataforma.

A continuación, la tabla suministrada por parte de Colombia Compra Eficiente, con el porcentaje de contratos en cada una de las plataformas, e indica el progreso en la publicación de información en datos abiertos, facilitando la consulta, el control social y la participación ciudadana⁸.

Año	% del Número de contratos			Valor de los contratos		
	SECOP_I	SECOP_II	TVEC ⁹	SECOP_I	SECOP_II	TVEC
2015	99.47%	0.00%	0.53%	99.22%	0.00%	0.78%
2016	99.21%	0.12%	0.66%	98.40%	0.20%	1.40%
2017	97.27%	1.84%	0.89%	95.27%	2.87%	1.86%
2018	87.32%	11.81%	0.86%	71.06%	26.68%	2.27%
2019	88.35%	10.96%	0.69%	80.01%	18.18%	1.82%
2020	70.97%	27.61%	1.42%	49.90%	47.51%	2.58%
2021	60.60%	38.06%	1.34%	33.87%	63.83%	2.30%
2022	47.88%	50.94%	1.17%	43.62%	53.68%	2.70%

(Colombia Compra Eficiente, 2022)

Desde Colombia Compra Eficiente, se informó del avance en la publicación de contratos de los años 2015-2022, en el cual se visualiza el porcentaje del progreso de implementación de la plataforma SECOP I y II (número de contratos). Los datos son ingresados por los usuarios en SECOP I y son agrupados por fecha de firma del contrato. Por su parte, durante el año 2019 fue habilitado en SECOP I la publicación de la contratación directa, debido a una falla presentada en SECOP II, lo cual explica el motivo por el que hubo una disminución porcentual en la cantidad de contratos publicados en SECOP II (Colombia Compra Eficiente, 2022).

Si bien hay avances significativos en la contratación pública del país, aún hay múltiples retos en esta materia, como lo menciona el informe Transparencia por Colombia sobre la recomendaciones hacia Colombia Compra Eficiente, en el que señala que hay debilidades en la

⁸ Es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, sobre el principio de calidad de la información, las entidades estatales son responsables de la oportunidad, objetividad y veracidad de la información que publican.

⁹ Tienda Virtual del Estado Colombiano.

oportunidad de la publicación de información reportada por parte de las entidades públicas, así como la baja calidad de la misma por errores de ortografía y digitación, además no se hallan las razones sociales reportadas, el objeto de los contratos, entre otros.

Particularmente, durante la elaboración y el seguimiento a la contratación de la alianza Ciudadanía Activa, se le hizo seguimiento a la contratación durante la pandemia del COVID-19 en donde se hallaron contratos cargados al SECOP de hasta tres meses después de firmados, se identificaron deficiencias en la calidad de la información, tales como errores de transcripción, documentación incompleta o no legible, y demás aspectos que dificultan el control social a la contratación. (Transparencia por Colombia, 2020).

La baja publicidad de información se ve reflejada en casos como la emergencia del Archipiélago de San Andrés y Providencia, puesto que se evidencia la poca publicación de contratos en la plataforma de SECOP e información en sitios web de las entidades de la reconstrucción, denotando la poca voluntad para informar, lo que conduce a la baja capacidad de realizar un control social efectivo, limitando el acceso a la información y la posibilidad de conocer la gestión de los recursos públicos, generando y posibilitando escenarios favorables para la ilegalidad (Transparencia por Colombia, 2022).

Por otra parte, hay dilación en la estandarización de datos de las plataformas SECOP I y II, así como también se hallan dificultades para interoperar las bases con otras bases de datos de los Registros Únicos Empresariales, las bases de reporte Ingresos y Gastos de Campañas Electorales. Este último hace referencia al aplicativo de Cuentas Claras, si bien esta herramienta permite el acceso a la información sobre financiamiento de campañas, con el cruce de datos se identificaría de manera más clara la inhabilidad para contratar con financiadores de campañas a quienes aporten más del 2% del total de gastos permitidos en las campañas, esto de acuerdo al Artículo 2 de la ley 1474 de 2011 (Ley 1474, 2011).

Así mismo, varios campos que ofrecen las plataformas SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado Colombiano no coinciden, lo que dificulta por una parte acceder a información básica como la identificación de contratistas o representantes legales y análisis más detallados que permitan identificar patrones o particularidades que requieren mayor atención, por ejemplo, la concentración de contratos.

Aunado a lo anterior, hay ausencia de mecanismos para el seguimiento a la ejecución de la actividad contractual, además de la reserva de información por parte del Estado en determinados contratos argumentado que no es publicada por seguridad u otros motivos.

Recomendaciones

La contratación pública es uno de los ámbitos que cuenta con mayores riesgos de corrupción en el país, debido a las condiciones de discrecionalidad, opacidad, poca eficiencia del control, influencias políticas y baja capacidad institucional, las cuales se utilizan para contratar y, por ende, requiere el mayor grado de atención y rigurosidad para proteger los dineros públicos.

En esta sección se plantean una serie de recomendaciones con el objetivo que el gobierno continúe con el avance en la línea de las recomendaciones de los compromisos post-acceso de la OCDE, teniendo presente que estos lineamientos no solo deben limitarse al cumplimiento

formal de los compromisos, sino que debe ser un trabajo continuo que demuestre mejoras y que además sean medidas que persistan en el tiempo.

1. Recomendaciones frente a la normatividad sobre Contratación Pública.

- Se recomienda unificar la legislación sobre la contratación régimen especial, y que se aseguren los siguientes aspectos:
 - Limitar y controlar el uso de los regímenes especiales de contratación para evitar tratos preferenciales a proveedores.
 - Reglamentar e implementar la aplicación de estándares del estatuto general de contratación en entidades de régimen especial, para favorecer la selección basada en criterios de mérito, calidad y precio, adicionalmente controlar su aplicación.
 - Reglamentar e implementar la forma de publicación de toda la información contractual asociada a recursos públicos, independientemente al tipo de entidad, y si es de sector público o privado.
 - Reglamentar e implementar la publicación de información relacionada con la ejecución de los contratos, y las alertas o dificultades durante la vigencia del contrato, y la información sobre la entrega de productos y servicios por parte de los contratistas.

2. Recomendaciones sobre a SECOP I y II.

- Incluir en la plataforma de SECOP herramientas para la publicación del estado de los contratos luego de su firma, incluyendo estado de avance, fallas, incumplimientos o posibles percances que puedan haberse presentado.
- Incluir en la plataforma SECOP información sobre conflictos de intereses de los oferentes y contratistas, para facilitar su revisión en la etapa precontractual, en articulación con el Sistema de Gestión del Empleo Público SIGEP.
- Buscar posibilidades de interoperabilidad de la información contractual con la información presupuestal del país, en articulación con Ministerio de Hacienda y en línea con la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario.
- Definir procesos para la identificación de contratos que han sido publicados después de los plazos establecidos en la norma, para generar alertas y llamados de atención a las entidades que incumplen los plazos.
- Continuar la implementación de controles en el registro de caracteres especiales en los diferentes campos de SECOP I y II, buscando disminuir este tipo de errores recurrentes en el sistema, los cuales entorpecen la labor ciudadana de control social y representan una limitante al derecho de acceso a la información pública.
- Agilizar el proceso de apropiación de SECOP II por parte de las entidades obligadas, con el objeto de poder realizar una correcta veeduría a sus registros y operaciones.
- Ajustar la herramienta SECOP II, para permitir la realización de convenios o contratos entre dos o más partes.

- Agilizar la implementación de SECOP, para que permita la publicación de información contractual por parte de entidades de régimen especial, empresas del sector privado, entidades sin ánimo de lucro y todo sujeto que realice contratación con recursos públicos.

3. Recomendaciones sobre capacitación a funcionarios en los sistemas electrónicos de contratación.

- Se requiere generar más espacios de capacitación, formación y resolución de dudas a funcionarios de todos los niveles en los diferentes territorios del país acerca del uso y cargue de la información dispuesta en las plataformas electrónicas de contratación pública. En este sentido, se recomienda implementar una plataforma virtual de capacitación que permita el avance autónomo por parte de los servidores públicos e incluya módulos de evaluación virtual sincrónica para verificar la apropiación de los conocimientos por parte de los mismos.
- Se recomienda incentivar el uso de la mesa de ayuda permanente acerca del rol, funciones y servicios de Colombia Compra Eficiente, para resolver dudas y proporcionar orientaciones en tiempo real sobre la implementación de los procesos.

4. Recomendaciones adicionales

- Aunque el Ministerio de Comercio informó a Transparencia por Colombia que el compromiso post-acceso a la OCDE en materia de Contratación Pública se daba por cumplido, se recomienda que el gobierno siga avanzando en el desarrollo de las acciones asociadas al compromiso que todavía tienen posibilidades de desarrollo, en materia de transparencia contractual, capacitación a servidores públicos, supervisión de contratos y prevención de tratos preferenciales a contratistas, dichas acciones pueden ser apoyadas por el comité de comercio y el comité de gobernanza pública ante la OCDE.
- Se recomienda impulsar mesas de trabajo entre Colombia Compra Eficiente, órganos de control y sociedad civil, para que como producto de estas reuniones se identifiquen buenas prácticas y se desarrollen mecanismos de alerta preventiva y reacción inmediata ante posibles irregularidades en los procesos de contratación pública, para que estos sean atendidos con prioridad y se permita tomar medidas correctivas de manera oportuna.
- Publicar en la página del Departamento Nacional de Planeación el estado de avance en tiempo real de cada uno de los compromisos post-acceso e incluir herramientas de lenguaje claro tales como infografías y videos para informar al ciudadano y a otras entidades sobre el estado de dichos compromisos.
- Mantener el abordaje del fortalecimiento de la contratación pública desde otras aristas diferentes al compromiso post-acceso de la OCDE, como lo es el mérito en la contratación, seguimiento a la ejecución contractual, transparencia en las situaciones de emergencia y avanzar en el uso de pliegos tipo.

Bibliografía

Colombia Compra Eficiente. (2021). *SECOP II*. Obtenido de <https://colombiacompra.gov.co/secop-ii>

Colombia Compra Eficiente. (27 de Julio de 2022). Avances de la Agencia en materia de: Transición a SECOP II; Generación de Estadísticas de Contratación; Avance en capacitación y fortalecimiento de la supervisión de las capacitaciones.

Decreto 1510. (2013). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

Decreto 1857. (2019). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100692>

Decreto 4170. (2011). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

Ley 1150. (2007). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>

Ley 1474. (2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Ley 1712. (2014). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882#:~:text=Regula%20el%20derecho%20de%20acceso,la%20publicidad%20de%20la%20informaci%C3%B3n>

Ley 1882. (2018). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>

Ley 2195. (2022). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

Ley 489. (19 de Diciembre de 1998). *Artículo 40*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

- Ley 80. (1993). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- MinComercio. (2020). *Primer Reporte post acceso de Colombia al Comité de Comercio de la OCDE.* Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/mincomercioexterior/temas-de-interes/colombia-en-la-ocde/reporte-post-acceso-de-colombia-al-comite-de-comer/reporte-post-acceso-de-colombia-al-comite-de-comer/colombia-reporte-post-acceso-ocde-espanol-v-2-sept-2020>.
- MinComercio. (2021). *Segundo Reporte Post-Acceso de Colombia Comité de Comercio de la OCDE.* Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/mincomercioexterior/temas-de-interes/colombia-en-la-ocde/reporte-post-acceso-de-colombia-al-comite-de-comer/segundo-reporte-post-acceso-comite-de-comercio-ocd/2do-reporte-de-progreso-al-cc-ocde-marzo-5-2021.pdf.aspx>
- MinComercio. (2021). *Tercer Reporte Post Acceso de Colombia Comité de Comercio.* Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/mincomercioexterior/temas-de-interes/colombia-en-la-ocde/reporte-post-acceso-de-colombia-al-comite-de-comer/tercer-reporte-post-acceso-comite-de-comercio-ocd>
- OCDE. (2016). *Making the most of public investment in Colombia.* Paris: OECD Multi- Level Governance Studies.
- OCDE. (2020). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.* Obtenido de Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/economico/OCDE>
- Transparencia por Colombia . (2021). *Quinto informe de seguimiento a la contratación pública en la emergencia COVID-19.* Bogotá.
- Transparencia por Colombia . (2021). *Recomendaciones Ciudadanas en el Marco de la Contratación Pública en la Emergencia COVID-19.* Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2017). *Índice de Transparencia Nacional 2015-2016.* Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2020). *Recomendaciones ciudadanas en el marco de la contratación pública en la emergencia COVID-19.*
- Transparencia por Colombia. (Abril de 2022). *Diagnóstico ciudadano al proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* Obtenido

de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/diagnostico-ciudadano-al-proceso-de-reconstruccion-del-archipelago-1-1.pdf>