

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



**FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL
TRABAJO DE GRADO**

SECOP COMO PROPUESTA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

AUTORAS

ANGÉLICA VIVIANA ACERO RUBIO

MARY ALEXANDRA MARTÍNEZ B.

LIZ DAYYAN PIRANEQUE PANTANO

BOGOTÁ

2015

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



**FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL**

TRABAJO DE GRADO

SECOP COMO PROPUESTA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

AUTORAS

ANGÉLICA VIVIANA ACERO RUBIO

MARY ALEXANDRA MARTÍNEZ B.

LIZ DAYYAN PIRANEQUE PANTANO

ASESOR METODOLÓGICO

DR. DAVID GARCÍA VANEGAS

BOGOTÁ 2015

TABLA DE CONTENIDO

SECOP COMO PROPUESTA DE GOBIERNO ELECTRÓN

INTRODUCCIÓN	5
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	7
Planteamiento del Problema	7
Formulación del Problema	8
HIPÓTESIS.....	10
OBJETIVOS	11
Objetivo General	11
Objetivos Específicos	11
MARCO REFERENCIAL	12
Estado del Arte	12
MARCO HISTÓRICO	13
Marco Teórico	28
Marco Conceptual	31
Marco Jurídico	32
RESUMENES ANALISITICOS DE INVESTIGACIÓN (RAI).....	21
CAPITULO I. PERSPECTIVAS Y CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA.....	30

Fundamentos teóricos de los Gobiernos Electrónicos.....	30
La contratación electrónica en el marco de los países latinoamericanos.....	32
CAPITULO II. CARACTERÍSTICAS DEL SECOP, DESARROLLO NORMATIVO Y MECANISMOS ESTABLECIDOS EN EL PARA DETERMINAR LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL.....	34
Sistema de Información para la Contratación Estatal. -SICE.....	34
Sistema Electrónico para La Contratación Pública -SECOP.....	37
Colombia Compra Eficiente.....	40
CAPITULO III. PLURALIDAD DE PROCESOS QUE PERMITEN CUMPLIR LAS FASES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO, PERO DEJA EN DEUDA EL PROPOSITO DE TRANSPARENCIA QUE SUPERE LA CORRUPCIÓN EN EL PROCESO CONTRACTUAL.....	42
Procesos y Fases del Gobierno Electrónico en Colombia.....	43
El SECOP frente a la transparencia en la Contratación Estatal.....	49
PROPUESTAS.....	58
CONCLUSIONES.....	59
ENFOQUE METODOLÓGICO.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	61

INTRODUCCIÓN

El presente documento permitirá un análisis del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP como propuesta del Gobierno Colombiano de una afirmación de Gobierno Electrónico, que nos permite revisar aspectos coyunturales y estructurales, por un lado la relación del gobierno electrónico y la sociedad de la información, y la posibilidad de acercar una transformación histórica de las relaciones políticas, sociales y económicas del Estado con sus ciudadanos.

Estas nuevas relaciones se presentan como una reivindicación del concepto de Democracia en la configuración de un gobierno electrónico, este último, haciendo un esfuerzo de adaptación frente al avance informático y tecnológico, que responde a lógicas neoliberales en la percepción económica, neoinstitucional en la percepción de la burocracia, y de sociedad del conocimiento como expresión de la sociedad global, interconectada, para la cual deja de percibir el Estado como un aparato inalcanzable, para convertirse en un espacio abierto al menos en el en términos cibernéticos.

Frente a las anteriores consideraciones, el paso de los Estados burocráticos tradicionales hacia la invención del gobierno electrónico, responde a una presión democrática que se expresa en los principios de la función pública, se exige a éste Estado moderno o posmoderno una comunicación con el ciudadano que responda a los principios de eficiencia, eficacia, publicidad y economía, pero también, transparencia, participación, equidad, y calidad.

Frente a esta perspectiva, se analizarán entre los mecanismos utilizados para configurar el Gobierno Electrónico, el Sistema Electrónico de Contratación Pública

(SECOP), herramienta tecnológica que permite reconocer que la compra y la contratación pública son asuntos trascendentales para el desarrollo de las políticas de gobierno, permitiendo por medio de un monitoreo constante disminuir la corrupción como problemática principal en la Contratación en Colombia.

Esta perspectiva de estudio corresponde a una línea de investigación de la UGC de Derecho para la Inclusión y la Convivencia Social cuya sublínea es el Derecho Económico, por permitir observar la contratación pública como una expresión de la función de Estado en el cumplimiento de sus fines, la función por excelencia económica de relación en el plano económico, y la cual genera en últimas una oportunidad para solucionar los problemas sociales de los ciudadanos, ya que la contratación pública permitirá el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios públicos.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Planteamiento del Problema

La conformación de este Gobierno Electrónico en Colombia, se presenta bajo la denominación de Gobierno en línea, como un programa de política pública dentro de la llamada Agenda de Conectividad, agendas planteadas como respuesta a los organismos internacionales, es decir, responde a los principios bases económicos del neoliberalismo, a su vez, como respuesta de las demandas ciudadanas que se originan en la configuración global de sociedades de la información.

El 2008 se puede establecer como una nueva etapa dentro del proceso de construcción de un Gobierno en Línea, el cual pretendió consolidar la publicidad y transparencia, que responden al igual que la etapa anterior, a las exigencias de las entidades internacionales de financiamiento y las agencias de cooperación, de indicadores e información electrónica sobre los procesos contractuales que adelantan los gobiernos.

El anterior fue el escenario coyuntural que permitió la elaboración del decreto 1151 colocó en marcha el Portal Único de Contratación (PUC), basado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), que venía desarrollándose desde el 2007. (Ley 1150 de 2007).

La percepción ciudadana es que el Sistema de Electrónico para la Contratación Pública –SECOP-, es un sistema gerencial basado en una herramienta tecnológica de apoyo a la contratación pública que integra los sistemas de

información actuales, que permite servir como herramienta de promoción de la transparencia, eficiencia y uso de tecnologías con el fin de mejorar la percepción que la ciudadanía en general tiene sobre el denominado foco de corrupción: la contratación.

Frente al propósito que tiene el SECOP, es indispensable determinar que falencias o aspectos positivos ha causado en las entidades públicas como contratantes y las personas particulares o jurídicas como contratistas; si contiene herramientas o en sí mismo logra la excelencia en la selección de los contratistas y condiciones de contratación más favorables para el Estado; y cómo ha sido un medio idóneo para servir como medio probatorio para determinar responsabilidades fiscales y disciplinarias de los actores participes en el sistema de contratación en Colombia.

Otros aspectos a indagar es identificar la efectividad de la publicidad y transparencia de los procesos contractuales que nos permita superar el estado actual de corrupción que afecta el país; y tercero concluir que estamos ante la posibilidad efectiva de un ejercicio de control o veeduría a los procesos de contratación que fortalezca la sociedad de información y permita la construcción real de los gobiernos electrónicos.

Formulación del Problema

¿El SECOP es una herramienta efectiva para darle transparencia a la contratación?

El problema que se plantea es analizar si el sistema gerencial y electrónico que propone el gobierno nacional a través del SECOP ha significado un desarrollo

socioeconómico y tecnológico para la población, madurez política para el gobierno y el fortalecimiento del Estado, que puede plasmarse en una visión de transparencia.

Por un lado, la visión histórica que se plantea en la configuración de gobiernos electrónicos, nos sirve para identificar a través de los procesos que han traído la configuración del denominado Gobierno en Línea que publicita el Estado colombiano, el ideal de una apuesta del Estado, no haciendo parte de la invención de los gobiernos de turno, sino de la transformación del Estado Burocrático, que trajo consigo la visión corporativa de los ochenta y noventa en la figura del neoinstitucionalismo, que pasa desde los países europeos hasta la visión norteamericana de tratar el Estado desde lo privado, como empresa.

Este aspecto también nos permite abordar los gobiernos electrónicos como una perspectiva clave para permitir la libertad de información en el mundo globalizado, la demanda de servicios y la exigencia en la aplicación de principios constitucionales en la relación Estado – ciudadanos.

HIPÓTESIS

El SECOP es la herramienta que hoy se encuentra accesible y que puede permitir un ambiente de transparencia en los procesos contractuales, sin embargo, para ser efectiva tiene que observarse las condiciones propias del Estado colombiano, puesto que estas agendas de conectividad es la aplicación de modelos homogéneos provenientes de organizaciones internacionales que no determinan las características propias de la zona de ejecución de estos sistemas tecnológicos de información, en este sentido, debe darse cambios más fuertes o radicales en la sociedad del conocimiento que permita la utilización de la información para producir cambios y que permitan la realización de acciones positivas que garanticen el principio de transparencia dentro de la contratación en Colombia.

Por lo anterior, la propuesta de este Gobierno Electrónico debe garantizar la publicidad, transparencia y acceso a los sistemas del gobierno en línea, permitiendo democratizar los procesos y crear mecanismos efectivos de veeduría, para analizar cambios en la voluntad y buscando la adaptación política, una ciudadanía que participen en los procesos del Estado, y una utilización de las herramientas tecnológicas que genera cambios en la relación Estado – ciudadano.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar si el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP- como sistema gerencial y apuesta de Gobierno Electrónico, acerca el Estado a los ciudadanos, y ha permitido generar transparencia en la gestión contractual.

Objetivos Específicos

- Discriminar teórica e históricamente la construcción del Gobierno Electrónico en Colombia y su sistema electrónico propuesto para la contratación pública – SECOP-.
- Establecer que las características del SECOP, su desarrollo normativo y los mecanismos establecidos en él para determinar la transparencia en la gestión contractual.
- Explicar la existencia de una pluralidad de procesos que permiten cumplir las fases y propósitos del gobierno electrónico, pero deja en deuda el propósito de la transparencia que supere la corrupción en el proceso contractual.

MARCO REFERENCIAL

Estado del Arte

Sentencia C-016/13-

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo demandó la inexequibilidad de los artículos 59, 60, 61, 62, 218, 222, 223 y 224 del Decreto Ley 019 de 2012, expedido con base en facultades extraordinarias conferidas por el art. 75 de la ley 1474 de 2011, *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

Sentencia C-711/12

El ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, instauró demanda contra el artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012. El texto normativo es el siguiente: ARTÍCULO 223. DECRETO 19 DE 2012, ELIMINACIÓN DEL DIARIO UNICO DE CONTRATACIÓN. A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicaran en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

Marco Histórico

La aparición en el panorama internacional del gobierno electrónico puede determinarse para la década de los ochenta, con las modificaciones planteadas en torno a las administraciones públicas tradicionales en la mayoría de países donde se fortalecían los sistemas democráticos, o como en el caso de los países latinoamericanos que retomaban la fase democrática.

Se observaba una nueva forma de relacionarse e interactuar con el Estado, él mismo que aprende a establecer una relación más cercana con la economía como sucede con el advenimiento de las reformas neoliberales como las describe el profesor Jairo Estrada.

Un tercer aspecto, la expansión de tecnologías ofimáticas (computadores, software, scanner, impresoras, etc), expansión que para la mitad de la década de los años noventa (Massal, 2010) significó, que las administraciones caracterizadas por la visión burocrática decidiera aceptar los cambios de una mayor prelación de los contenidos del sector privado al interior del manejo del Estado.

Estos aspectos configuran en el ámbito nacional, una aparición aunque tardía, efectiva, de los lineamientos del neoliberalismo, de una nueva concepción de la institucionalidad y de la denominada nueva gestión pública, que juegan un papel preponderante en los ochenta, noventa y en los países latinoamericanos como Colombia la aparición en el año 2000.

Los informes que para la reforma gubernamental del presidente Clinton se realizarán en 1993 con la perspectiva gerencial de las administraciones públicas incluyeron el nacimiento del gobierno electrónico como proyecto de reforma institucional que se replica en los países desarrollados en el transcurso de los años noventa. Para finales de los años noventa, el G7 (Estados Unidos, Japón, Canadá, Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de la ONU y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tenían marcos de cooperación para establecer gobiernos electrónicos (Massal, 2010).

Para el caso colombiano al gobierno electrónico se denominó como Gobierno en Línea, que surgió como un programa de política pública dentro de la llamada Agenda de Conectividad, cuya responsabilidad radicaba en la vicepresidencia y posteriormente en el ministerio de comunicaciones, hoy llamado de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación).

Sobre la base del documento de Información General del SECOP, se establece que el Gobierno Nacional a través del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, ha desarrollado y operado el SECOP (www.contratos.gov.co) desde abril de 2003, el cual surgió como un mecanismo para centralizar la información sobre la contratación que adelantan las entidades y que estaban publicando en sus propias páginas Web en aplicación de los lineamientos de la Directiva 02 de 2000 y el decreto 2170 de 2002. Con miras a continuar la consolidación del Portal de Contratación, se expidió el decreto 2434 de 2006 que hizo

obligatoria la utilización del SECOP, estableciendo para esto unas fechas de ingreso progresivo de acuerdo con la naturaleza de las entidades públicas del país.

Se puede determinar que esta implementación de una política de renovación de la administración pública, cuyo objetivo es el replanteamiento del aparato estatal dirigido a la materialización de una precisa concepción del Estado: Un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional) (Conpes 3249, 2003).

Resúmenes analíticos de investigación (RAI)

RAI 1

Compte, Miuriel En el trabajo titulado: “Los procedimientos dinámicos en la contratación pública ecuatoriana”, presenta como objetivo principal: Describir, analizar y contextualizar los procedimientos dinámicos que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General de aplicación han definido. En el documento se analizan las fortalezas y debilidades de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), sus modalidades de contratación, procedimientos, requisitos y sugerencias de funcionarios que cotidianamente implementan los procesos de contratación y la significancia de la introducción del Sistema Oficial de contratación Pública del Ecuador compras públicas, y las condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema.

Respecto al marco teórico – conceptual se hace la presentación de las siguientes categorías: Administración, Administración pública, Fines del Estado, Actos y procedimientos, Actos administrativos, Procedimientos electrónicos.

Se introduce el tema desde la reflexión del concepto de la Administración, Administración Pública y los fines del Estado. Compte, M, plantea:

La Administración, como el gobierno y manejo de un interés orientado hacia la consecución de un fin a través de actos sucesivos y estructurados.

Propone la Administración pública como la actividad política, racional, tanto técnica como permanente que en ejercicio constitucional y legal ejercida por gobernantes y funcionarios con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad, cumpliendo con principios de responsabilidad, eficiencia, transparencia, economía y solidaridad social entre otras. Lo anterior está en concordancia con el art 227 de la Constitución ecuatoriana.

Fines del Estado, como el sentido teleológico del accionar público para garantizar la satisfacción de las necesidades sociales y la procura del bien común.

Actos y procedimientos, planteados como las acciones metodológicas, planeadas, repetitivas y en marcadas en normas que establecen su utilidad, su formalidad en su ejecución, la seguridad jurídica y el control de que debieran ser objeto.

Actos administrativos, entendidos como expresiones de la voluntad de la administración pública.

Procedimientos electrónicos como medio y acciones planeadas para transformar y modernizar la contratación pública ecuatoriana, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia para lograr la competitividad de las instituciones.

En las reseñas bibliográficas se relacionan seis (6) obras, se hace referencia a Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), detallando los diferentes procedimientos y requisitos existentes para cada uno de los tipos o modalidades de contratación existentes en Ecuador, la Resolución del INCOP NO. 053-2011, detallando la documentación que se considera relevante en cada tipo de contratación. Posteriormente realiza una comparación entre la normatividad ecuatoriana y la colombiana destacando de ésta la existencia del Registro único de Precios de referencia que no existe en Ecuador, la peruana de la cual resalta el desarrollo de la Contratación electrónica.

En lo concerniente a la propuesta se indica:

La ley debe ser reformada en algunos aspectos, debe normarse la posibilidad de un adjudicatario de renunciar a su condición de tal, en ejercicio de su derecho constitucional. (p. 67). Así mismo plantea que hay partes de los reglamentos que en realidad deben constituir la ley ya que son disposiciones legales, al igual que para mantener la seguridad jurídica las entidades contratantes no deben exigir e incluir disposiciones exageradas que sobrepasan el ámbito legal. (p. 69)

En el apartado de las conclusiones basadas en la comparación normativa y la encuesta realizada a tres funcionarios del área contractual Compte, M considera:

La LOSNCP presenta falencia en cuanto a la forma de solucionar los reclamos que pueda presentar el contratista si se llegare a sentir afectado por el

ejercicio contractual de la entidad contratante y los procedimientos que deben cumplir.

Este trabajo presenta relevancia en cuanto que analiza las modalidades de contratación estatal ecuatoriana, y los procesos que las rigen en procura de la eficacia y la eficiencia, y de cómo la introducción en la nueva ley, de procedimientos electrónicos puede coadyuvar en el mejoramiento de la productividad y competitividad del Estado y en el logro de recobrar la confianza de los ciudadanos, así mismo se analiza la creación del Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP- y sus atribuciones, órganos rectores y forma de financiamiento; elementos todos que determinan el papel del INCOP en el logro de los objetivos y fines del estado y de la función pública. Lo anterior es análogo al proceso de creación del SECOP y de Colombia Compra Eficiente en Colombia para lograr la implementación de mejoras en los procesos de contratación pública en aras de garantizar su transparencia y publicidad, por tanto, propendan por la erradicación de la corrupción dentro de la Administración pública colombiana.

RAI 2

Erick Rincón Cárdenas (2003), en el trabajo titulado: “Gobierno electrónico y el control del gasto público a través de nuevas tecnologías: una aproximación crítica y preliminar al e-control”, presenta el concepto de Gobierno Electrónico, en relación con el comercio electrónico en relación con el Estado, frente a las posibilidades tecnológicas en un mundo globalizado.

El documento al ser una aproximación crítica da a entender que busca tratar el tema de Gobierno Electrónico y de Comercio Electrónico frente a las deficiencias que

tienen en la implementación en el caso colombiano para lo cual se vale de la experiencia específica de la Contraloría General de la República.

El problema que se plantea es si “en el tema de la implantación de las nuevas tecnologías en el entorno estatal no sólo debe analizarse desde la perspectiva de una gestión que genere ahorros y simultáneamente incremente la eficiencia de sus acción, sino también para mejorar sustantivamente la calidad de los servicios públicos y, por esa vía, facilitar la relación del Estado con los ciudadanos y a las empresas”

Cárdenas presenta como objetivos del documento los siguientes: (1) describir el marco regulatorio del comercio electrónico en Colombia, estudiando sus ventajas y desventajas; (2) analizar los principales aspectos del derecho comparado que han incidido en la regulación colombiana; (3) estudiar las principales características del gobierno electrónico o *e-government*; (4) describir las principales aplicaciones del gobierno electrónico en la administración pública; (5) explicar el concepto de contratación en línea y sus aplicaciones al ámbito estatal, y (6) analizar el caso específico de la Contraloría General de la República en su incorporación al gobierno electrónico, y describir los sistemas que se vienen implementando en la entidad para lograr este propósito.

En las referencias bibliográficas se relacionan treinta y ocho (38) autores y en el índice de sitios web se relacionan siete (7). El tema con el mayor número de textos citados es de los aspectos tecnológicos en la modernización del Estado, la relación del Derecho con la tecnología, corrupción y aspectos de control fiscal, que reflejan la complementariedad que esboza en el título del documento.

El enfoque metodológico empleado en el trabajo es de orden cualitativo, adicional de ser una aproximación crítica a los conceptos de Gobierno y Comercio Electrónico, que se evidencian en cinco (5) de los seis (6) títulos que componen el documento.

Respecto al marco teórico – conceptual presenta una relación entre el Gobierno Electrónico y su implementación normativa a través de los aspectos del Comercio Electrónico, y la pertinencia de estas realidades mundiales en la administración pública de Colombia, estos aspectos los ejemplifica por medio del caso específico de la Contraloría General de la República en su incorporación al gobierno electrónico.

Resulta interesante en el desarrollo del documento observar como el autor percibe un nuevo contexto entre el Derecho y la informática, si bien es cierto que el derecho normaliza las relaciones sociales de contacto, de cara a cara, el derecho en la era de la informática no está obsoleto, el desarrollo de las nuevas tecnologías necesita un nuevo orden que sustente a la sociedad de información, que permita un gobierno electrónico, al cual se le exigirá no sólo orden, también transparencia, mejoramiento en la prestación de los servicios y elevar los estándares de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

En cada capítulo Rincón Cárdenas realizó aproximaciones a las conclusiones generales, dentro de las más importantes, expresadas el autor es cuando desarrolla el comercio electrónico en Colombia, si bien es cierto se debe asegurar la inversión privada, la cual necesita de un marco regulatorio, este marco a diferencia de otros

países más avanzados en sus políticas de desarrollo tecnológico, deja que aparezcan conflictos que sólo el Estado puede solucionar.

En este sentido, dice el autor, es necesaria una normatividad y regulación del Estado para promover la competencia, la transparencia y que se permita cada vez más ahondar en los mercados de servicios digitales de información, pero se busca a diferencia de lo que sucede en Colombia, crear marcos flexibles que busquen evitar la monopolización de la información y de los medios que provee el Estado.

Cárdenas concluye con referencia al Gobierno Electrónico, como concepto medular de su trabajo, que es importante profundizar en las características, el proceso y las condiciones del Gobierno Electrónico, no observarlo de manera simple como la posibilidad de que las entidades estatales abran portales o sitios web, lo que se pide en esta era digital y mediática es una transformación de la estructura política e institucional, de la cultura política del país que permita una mayor comunicación en tiempo real de las instituciones con los ciudadanos, con unos contenidos extensos y profundos, para permitir que los ciudadanos conozcan, pero también analicen y creen posiciones con respecto a los temas públicos.

Para el autor resulta preponderante que, para evidenciar una verdadera construcción de un Gobierno Electrónico, son necesarias dos etapas claras dentro del Estado colombiano, la primera la modernización de las viejas estructuras burocráticas, centralizadas y opacas; y la segunda, darle paso a la introducción de nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales, que dan el paso a una transformación electrónica

institucional, que permitan principios orientadores como la transparencia, mejoramiento del desempeño y la rendición de cuentas dentro del gobierno.

El trabajo anteriormente reseñado tiene importancia para el trabajo monográfico que se lleva porque permite: 1. Determinar una orientación conceptual para el tema de Gobierno Electrónico, 2. Observar este concepto en relación con otros similares como el caso del Comercio Electrónico, que nos permitirá enriquecer nuestra investigación, 3. Analizar el proceso de implementación del Gobierno Electrónico del país, y por último, 4. Generar una visión crítica de esta implementación observando el caso particular de la Contraloría General de la República.

RAI 3

Roberto Laguado Giraldo (2003), en el trabajo titulado: “Actos administrativos por medios electrónicos”, desarrolla un análisis destinado a establecer el carácter vinculante de las actuaciones administrativas surtidas por medios electrónicos y el auge de este medio de materialización si es eficaz, si existe fundamento legal suficientes para su realización y si cumple con los medios de seguridad, siendo esto una preocupación de los funcionarios responsables.

Dentro del documento se aprecia claramente el problema que sirve como eje articulador de toda la estructura del documento, consistente en que las normas dispuestas por el legislador en la ley 527 de 1999 en cuanto a realizar actos administrativos por medios electrónicos conservar la misma fuerza vinculante que los actos administrativos tradicionales y si esta forma electrónica es eficaz en materia Jurídica para los que intervienen en ella.

Un Acto administrativo es la manifestación de voluntad para producir efectos jurídicos, en ejercicio de la función administrativa, por cualquier órgano del Estado e incluso por los particulares, que presten servicios públicos. La voluntad administrativa es condición sine qua non del acto, su razón de ser; por su parte, los elementos que lo materializan le atribuyen condiciones de existencia validez y eficacia de la voluntad del servidor público es el presupuesto fundamental; entonces el acto administrativo es una manifestación de voluntad, reflexión, conocimiento o inteligencia, que se declaran en el ejercicio de la función administrativa produciendo efectos jurídicos de carácter general y/o individual.

Laguado, R, presenta como objetivo general averiguar si hoy en día la ley colombiana aporta el sustento suficiente para que la manifestación de la voluntad de la administración se vea reflejada en un documento electrónico, y produzca sus efectos válidamente sin menoscabos de los derechos de los administrados.

En las referencias bibliográficas se relaciona un número considerable de autores, (18) y en el índice de sitios web se relacionan nueve (9) citas, se hace referencia a ley Española 30 de 1992, invitación a que el particular se relacione con la administración pública por medios electrónicos, Ley 527 de 1999 se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, ley 80 de 1993 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ley 270 de 1996, Decreto 263 de 1996, regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, ley 227 de 1998 información en forma de mensaje de datos, Ley 489 de

1998 reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

El tema con mayor número de textos citados es la modernización de la función administrativa Colombiana a través de uso de los medios electrónicos otros temas con recurrencia de autores son: Origen del problema, el acto administrativo electrónico y el concepto clásico del acto administrativo.

El enfoque metodológico en el trabajo está dado al análisis cualitativo que pretende determinar causa y efecto, consecuencias e impacto, por la modernización en los últimos tiempos y las vías electrónicas que se están implementando días tras día y que se convierten en mecanismo necesario para el desarrollo en el país.

Respecto al marco teórico-conceptual se hace la presentación de los siguientes conceptos: Modernización de la función administrativa a través del uso de medios electrónicos, como primer antecedente en la legislación Colombiana es el Decreto 2150 de 1995 – art 26 utilización del sistema electrónico de archivo y trasmisión de datos, posteriormente en el año de 1999 se expidió el decreto 1122 el cual fue inexecutable por la Corte Constitucional por vicios e forma, luego con el decreto 266 de 2000 inexecutable igualmente que modificaba el 2150 de 1995 se volvió a intentar el establecimiento de un marco regulatorio para la utilización de medios electrónicos en la administración Pública no obstante los mandatos de la ley 527 de 1999 autorizo el uso de medios electrónicos esta vez para las actualizaciones que la administración Pública hiciera por medios electrónicos.

Colombia ha sido consiente de la necesidad de medios técnicos y los decretos 2150 de 1995, 1122 de 1999 y 266 de 2000 así lo demuestran que este esfuerzo es

antes de la expedición de la ley modelo de Comercio Electrónico de la UNICTRAL meritoria y significativa expresión del deseo de modernización, renovación y adaptación de la función administrativa con el uso de medios electrónicos.

El origen del problema jurídico tiene dos fuentes distintas: Un concepto de acto administrativo y el segundo el marco legal Colombiano del uso de medios electrónicos. Dos consecuencias de la aparición del acto administrativo electrónico: La notificación electrónica y el domicilio virtual. Se plantea dos fuentes dentro del desarrollo de la tele-administración con tintes de la legislación española respecto y la divergencia entre el acto administrativo tradicional y el electrónico, plantear posibles alternativas en el uso de los medios electrónicos en la gestión administrativa, seguridad característica de los medios escritos, Acto administrativo tradicional, acto administrativo electrónico, notificación electrónica empleo de mecanismos técnicos, investigación de los servidores de base de datos, servidores de correo electrónico, redes cerradas, como una Intranet o extranet; y redes abiertas como el Internet realidad social y jurídica la cultura del derecho.

Lo concerniente a la propuesta se indica: Para que se llegue a un derecho menos de papel y más de modernización y cobertura, se necesita una serie de estudios poblacionales, al mismo tiempo que estudios de niveles de conectividad del país, indicadores de receptibilidad de la tecnología por parte de los funcionarios, análisis de presupuestos y recursos necesarios para impulsar la política y ante todo, un análisis sociocultural que permita que los medios electrónicos se incorporen lenta y efectivamente en la actuación estatal.

En el apartado de las conclusiones Laguado, R, considera la posibilidad de establecer un sistema electrónico dentro de la función administrativa, en la expedición de actos administrativos telemáticos, y la posterior para el primer caso, se cumplan con los requisitos exigidos para un acto administrativo “tradicional”, es decir, que llene los formalidades previstas en la ley para su existencia y validez.

Esa equivalencia funcional equipara los actos administrativos tradicionales con los electrónicos, pues se dejó ver que no se pretende cambiar la sustancialidad del acto, sino su soporte físico, por digital o electrónico, sin restar la posible materialización a medios de papel.

Los actos administrativos de soporte electrónico no se diferencian en cuanto a su régimen jurídico en los documentos de soporte de papel el hecho de tener soporte inmaterial nos les quita el carácter de acto administrativos ni obsta a presunción de legalidad que le es propia.

Según el autor se debe llevar a cabo un análisis de teoría jurídica para evaluar todo lo concerniente a la notificación electrónica domicilio virtual en el entorno del procedimiento administrativo, para que las notificaciones informáticas puedan tener eficacia en este caso dirección electrónica que constituirá la residencia habitual le la red de internet basado en que es el ordenamiento jurídico otorgue equivalencia y seguridad a las actuaciones administrativas llevada a cabo por los funcionarios.

No existe impedimento legal para que el acto administrativo revista la forma digital aunque se considera que el país no está preparado para olvidarse del papel porque guarda el ritual al papel y al sello y que no cuenta con los recursos ni con la cultura digital necesaria para dar el paso al ciberespacio pero se debe reconocer el

gran trabajo que viene realizando la Agenda de Conectividad con sus estrategias de gobierno en línea sin embargo la velocidad de las cosas o mejor la velocidad de cada cosa y cada ciudadano y sobre todo la misma necesidad generara el uso del documento electrónico, y poco a poco la tecnología en la administración pública se apoderara dejando atrás el papel.

El trabajo anteriormente reseñado de Laguado, tiene importancia para el llevado por las suscritas el análisis de las ventajas y desventajas del acto administrativo por medios electrónicos, resumidas en una mayor eficacia, reducción de lapsos y costos e incremento de transparencia y confiabilidad en las ventajas, en contrapartida a los riesgos tecnológicos que amenacen a los derechos de privacidad y confiabilidad como desventajas. Lo fundamental, sin embargo, es resaltar la importancia de la introducción de las nuevas tecnologías aplicadas a los procedimientos administrativos la cuales pueden traducirse en una importante mejora de su tramitación, superando cualquier obstáculo técnico, donde deben contener las directrices necesarias para la introducción y reconocimiento jurídico del acto administrativo electrónico, y una consiguiente generación de confianza en el sistema por parte de la colectividad

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Marco Teórico

Como se planteó en el marco histórico la perspectiva de Gobierno Electrónico como una propuesta que en la administración pública se conoce como neoinstitucionalismo, corriente teórica de bases económicas y de amplio espectro en las ciencias sociales, que destaca el papel de las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, reglas, valores y procesos que orientan y obligan el comportamiento de los actores implicados (March y Olsen, 1989), este planteamiento nos ubica en la corriente que se desarrollará, pero por ahora, se pretende ubicar unas dimensiones básicas desde la economía clásica o las dimensiones del Neoliberalismo Económico, donde se ubica el neoinstitucionalismo.

Desde la economía clásica, fuente del neoliberalismo y neoinstitucionalismo, se ubica los planteamientos de Adam Smith, quien es identificado como el padre del Liberalismo Clásico (en Estrada, 1992), con su célebre obra “Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones”, él llevaría a observar el sistema económico moderno de las siguientes perspectivas: i) individualismo e interés propio; ii) la reivindicación de la libertad individual como fundamento para el desarrollo de la personalidad y la obtención del bienestar; iii) la idea de que el intercambio, por acción de la “mano invisible”, produce efectos autorreguladores que permite el logro de objetivos propios, y en consecuencia de la sociedad en general.

Esta etapa teórica entonces es caracterizada por la suficiencia del libre mercado, como desarrollo de las iniciativas individuales, y la presencia disminuida de un Estado que se encargara de arbitrar la actividad económica.

Para estudiosos en política económica como el profesor Jairo Estrada, estos postulados del liberalismo clásico venidos de la economía clásica inglesa, junto con los aportes del neoliberalismo alemán con la Escuela de Chicago, viene a caracterizar la economía como esa ciencia positiva, libre de juicios de valor y de ideologías, más si caracterizada por una evolución histórica.

Para continuar la configuración teórica del institucionalismo los profesores José Ayala Espino y Juan González García (2001), ubican el renacimiento intelectual contemporáneo dentro de la evolución del pensamiento económico de la mano de la obra de Douglass C. North, a través de la idea de introducir el papel de las instituciones y, especialmente, del cambio institucional en el desempeño económico.

Se le debe a North la importancia de observar a las instituciones como una influencia decisiva en los resultados a los cuales puede llevar una economía, planteando así la importancia de las instituciones en un sentido amplio para el logro del crecimiento y el desarrollo económicos. Con ello plantea la importancia fundamental del marco institucional para el desarrollo, además de marcar el inicio formal de esta corriente teórica como lo es el neoinstitucionalismo.

Esta perspectiva de las postulaciones neoinstitucionales para responder al uso de la tecnología en las administraciones caracterizadas por la burocracia, también para autores como North debería permitir un aporte analítico normativo lleno de valores y reglas, diciendo que es posible la superación de la visión estática de la

administración, pero también la aparición de un sistema burocrático tecnológico, que cargará con pautas, comportamientos y un funcionamiento irregular como podría caracterizarse la corrupción al interior de los gobiernos electrónicos.

Es aquí donde se abandona esta vieja concepción burocrática del Estado Webberiano pesado, anacrónico dirían otros, donde las formas o formatos dan respuesta a la relación del Estado con el ciudadano, y un entorno transformado originan cambios al interior de las instituciones que obliga a una nueva orientación, una adaptación al medio que ahora se desborda con el uso de la tecnología.

Otra perspectiva teórica es el análisis de los aspectos gerenciales que fundamentan el sistema propuesto para la contratación pública del SECOP, que podría ubicarse en los estudios de los gobiernos electrónicos a través de la nueva gestión pública, al incluir en los sistemas electrónicos de contratación, buenas prácticas gerenciales para mejorar la gestión pública.

Todo lo anterior, permite servir de soporte teórico para el entendimiento de la conformación de los gobiernos electrónicos como propuesta del neoinstitucionalismo, que nos permitirá la creación del SECOP como una respuesta de evolución económica y social, de adaptabilidad de un nuevo Estado, que tiene que relacionar el crecimiento económico con la calidad y transparencia del gobierno, los índices de credibilidad en el Estado, el cumplimiento de la ley, la calidad de la burocracia, la calidad de la infraestructura y en cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Marco Conceptual

Como se advirtió en las corrientes del Neoliberalismo se encuentra la vertiente alemana del mismo, cuyo objetivo principal consistía en la configuración de un orden global en el que el orden económico, de reglamentación de la oferta y la demanda y de la competencia y el poder económico, se incorporara al orden jurídico. Representaba una reacción a la economía de mando y la economía planificada, reivindicando la libertad económica como fundamento de la libertad política.

Para la Escuela de Chicago, a través de Milton Friedman, como su mayor exponente, entendían el Neoliberalismo Económico, como una fundamentación abstracta, a partir del desarrollo de los conceptos de igualdad y de libertad, de la función del capitalismo competitivo como sistema de libertad económica y como condición necesaria y como condición necesaria para la libertad política y de la función que debería tener el Estado en una sociedad dedicada a la libertad y que confíe al mercado esencialmente la organización de la actividad económica.

Por su parte para North destacaría dentro del neoinstitucionalismo que el crecimiento económico depende crucialmente de la existencia de instituciones que definan y protejan los derechos individuales y al mismo tiempo que eviten la predación en cualquiera de sus formas: corrupción, políticas económicas incongruentes, sistema tributario arbitrario, entre otras.

Para efectos conceptuales frente al Neoinstitucionalismo es importante determinar lo siguiente:

1. Antecedentes: Existe una preocupación por el papel de las instituciones, pero sin una teoría para explicar su papel en la economía. Autores: Economistas clásicos, Marx, Weber.
2. Institucionalismo Económico: No hay una teoría de las instituciones. Rechazo parcial a la economía clásica. Autores: Knight, Simon, Commons, Schumpeter.
3. Neoinstitucionalismo Económico: Formula una teoría de las instituciones a partir de su crítica a la economía neoclásica. Autores: North, Coase.

Contribuciones al neoinstitucionalismo: Aceptan la importancia de las instituciones y han desarrollado enfoques pertinentes para estudiarlas. Autores: Becker, Stigler, Lancaster.

Marco Jurídico

Éste es el abordaje del desarrollo normativo de los Sistemas electrónicos de Contratación hasta el SECOP administrado por Colombia Compra Eficiente, el cual muestra los diferentes postulados que rigen la Contratación Pública y como la vulneración de uno de éstos, de manera conexas hace violentar otros principios que la rigen.

Respecto a la contratación pública electrónica el Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 facultó al Gobierno Nacional para implementar los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades del Estado sometidas al Estatuto General de la Contratación cumplirían con las obligaciones de publicidad, lo anterior, a través del desarrollo del sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop. Este desarrollo y administración

está a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, según lo dispone el Artículo 3° del Decreto 4170 de 2011.

ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. 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.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del Artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el Artículo 2° de la presente ley según lo defina el reglamento;

b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos y;

d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.

Parágrafo 1°. En ningún caso la administración del Secop supondrá la creación de una nueva entidad.

El Secop será administrado por el organismo que designe el Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía que respecto del SICE confiere la Ley 598 de 2000 a la Contraloría General de la República.

Parágrafo 2°. En el marco de lo dispuesto en los Artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995 los recursos que se generen por el pago de los derechos de publicación de los contratos se destinarán en un diez por ciento (10%) a la operación del Sistema de que trata el presente Artículo.

Ley 1474 de 2011

ARTÍCULO 72. FUNCIONES DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA, TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o quien haga sus veces, tendrá las siguientes funciones:

a. Diseñar y coordinar la implementación de la política del Gobierno en la lucha contra la corrupción, enmarcada en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, según los lineamientos del Presidente de la República.

b. Diseñar, coordinar e implementar directrices, mecanismos y herramientas preventivas para el fortalecimiento institucional, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, acceso a la información, cultura de la probidad y transparencia.

c. Coordinar la implementación de los compromisos adquiridos por Colombia en los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción.

d. Fomentar y contribuir en la coordinación interinstitucional de las diferentes ramas del poder y órganos de control en el nivel nacional y territorial.

e. Diseñar instrumentos que permitan conocer y analizar el fenómeno de la corrupción y sus indicadores, para diseñar políticas públicas.

f. Definir y promover acciones estratégicas entre el sector público y el sector privado para la lucha contra la corrupción.

Decretos En Colombia.

El Artículo 223° del Decreto Ley 19 de 2012 determina:

“Artículo 223°. Eliminación del Diario Único de Contratación. A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicarán en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los Artículos 59, 60, 61 y 62 de la ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.”

El Artículo 7.1.1., del Decreto Ley 734 de 2012 establece:

Artículo 7.1.1. Definición del Sistema Electrónico para la Contratación Pública. El Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, es un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permite la interacción de las entidades contratantes, los proponentes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, materializando particularmente los principios de transparencia y publicidad.

El Artículo 7.3.4 Decreto Ley 734 de 2012., prevé:

“Artículo 7.4.3. Cumplimiento de las normas que rigen la gestión pública contractual. El uso del Secop no exime a los usuarios, sean ellos entidades, proponentes, interesados, contratistas o cualquier usuario que interactúe con el sistema, de sus responsabilidades en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

** Por las decisiones adoptadas en el curso de los procesos de selección adelantadas con apoyo del Secop responderán únicamente los usuarios del sistema.”*

El Artículo 7.5.1., de éste mismo Decreto, indica:

“Artículo 7.5.1. De los Términos y condiciones de uso (TCU). Los Términos y las Condiciones de Uso del Sistema (TCU) son el conjunto de instituciones, reglas, procedimientos, responsabilidades y definiciones que regulan el acceso y uso del Secop. Para alcanzar los fines descritos en el presente decreto, los Términos y Condiciones de Uso del Sistema serán puestos en conocimiento de los usuarios públicos y privados por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente.

Los usuarios del sistema deberán aceptar los Términos y Condiciones de Uso para poder acceder al Secop. Estos Términos y Condiciones de Uso se actualizarán en la medida que las necesidades, dinámica y desarrollo del sistema lo exijan, sin que se

requiera previo aviso o autorización por parte de los usuarios para que tengan validez y sean aplicables, los cuales se publicarán a través del sistema. Se entiende, por el solo hecho de acceder, registrarse y/o usar el Secop, que el usuario conoce los Términos y Condiciones de Uso y sus actualizaciones a las cuales queda obligado.”

El Decreto 1510 de 2013 Artículo 19 establece la responsabilidad de las entidades contratantes de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, dicha publicidad se realizará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop en el sitio web indicado por el administrador. Lo anterior quiere decir que por cada proceso de selección que adelante una entidad pública debe existir en el Secop la publicación del proceso contractual.

En el Artículo 3 de éste mismo decreto se establecen como documentos obligatorios del proceso que deben ser publicados en el SECOP, los siguientes:

- a) Estudios y documentos previos.
- b) El aviso de convocatoria.
- c) los pliegos de condiciones o la invitación.
- d) las adendas.
- e) la oferta (adjudicataria).
- f) el informe de evaluación.
- g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el proceso de contratación.

Jurisprudencia

La Corte Constitucional en Sentencia C- 259 de 2008. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, al referirse al principio de Publicidad en materia de contratación pública ha sostenido lo siguiente:

“Resulta en un alto grado pertinente a la aplicación de sistemas electrónicos de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, referida a la contratación pública, por cuanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo”.

Circulares Y Conceptos

La Circular 009 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá reiteró:

“SE REITERA que el único sistema válido de publicación de los procesos contractuales es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP.

Por lo anterior, se solicita a los Secretarios de Despacho que verifiquen que las entidades, organismos y ordenadores del gasto adscritos a sus sectores se encuentren debidamente registrados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP. Asimismo, los respectivos Despachos deberán remitir un consolidado que contenga la información relacionada con las entidades de su sector que aún no se encuentran registradas en el citado sistema, a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a más tardar el día 16 de Agosto del año en curso.

Especialmente, los/las Secretarios/as de Despacho de las Secretarías Distritales de Gobierno, Salud, y Educación, deben asegurarse que las Alcaldías Locales, las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Educativas Distritales, que pertenecen a su Sector, hayan solicitado la clave y las autorizaciones necesarias para publicar la información relacionada con la contratación en el SECOP.”

Concepto 30330 de 2012 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

LINEA Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA MACRO.

- a. Documento Conpes 3186 “UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA”, octubre 31 de 2002.

Éste documento Conpes 3186 plantea que el Programa de Contratación Pública ha compilado, en forma sistemática la totalidad de la regulación existente en el tema y ha diseñado el que, de ser aprobado este documento, será el Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública –SEICO-, que busca romper las barreras de información en las que la ineficiencia y la corrupción encuentran un aliado, adaptando herramientas de e-commerce a la realización de los cometidos de la función pública contractual.

De igual forma proyecta que:

“El “Consejo Nacional de Contratación” –CNC- será el órgano del Gobierno Nacional encargado de la formulación de una política pública integral en materia de contratación pública. Tendrá el carácter de Consejo Superior de la Administración Pública, sin personería jurídica y con autonomía administrativa, financiera y técnica. . (Art. 38 Numeral 1 Literal c Ley 489-98).

El CNC estará integrado por los ministros de Desarrollo, Hacienda, Transporte, Comercio, Minas y energía, Comunicaciones y el Director General de Planeación, cuatro técnicos especializados nombrados por el Gobierno Nacional con período personal fijo, de los cuales dos serán nominados por las universidades del país. El Consejo a su vez, contará con comités sectoriales integrados, como mínimo, por los ministros del área y por aquellos funcionarios que por su especialidad, se requieran. Como mínimo habrá cuatro comités para los siguientes temas:

(a) Defensa y Seguridad Nacional (b) Obras, infraestructura, minas y transporte; (c) Informática, Telemática y Comunicaciones y, (d) Asuntos sociales (salud, educación y vivienda).”

b. Documento Conpes 3249 “Política de Contratación Pública para un Estado General”, octubre 20 de 2003. (Reemplaza en su integralidad al Documentos Conpes 3186)

Éste documento que fija la política macro en cuanto a Contratación Pública, en el numeral 2 determina como unas de las modificaciones sugeridas:

“Se deberá establecer la obligación en cabeza de las entidades, de publicar proyectos de pliegos de condiciones y términos de referencia, con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido.

° Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad de los procesos de selección serán señalados por el Gobierno Nacional, de forma tal que la información tenga una divulgación adecuada, en todos los niveles pero que además los medios que se deban utilizar guarden congruencia con el entorno en donde se produce la información.”

El Conpes 3249 también establece la gerencia de la implementación y desarrollo del SISTEMA INTEGRAL DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA-SICE, como parte del impulso de la Agenda de Conectividad.

En su momento se direcciona que el SICE utilice el internet como mecanismo para difundir la información de los procesos contractuales, de tal manera que todos los ciudadanos tengan acceso a la contratación que celebren las entidades públicas, de igual manera establece las fases de implementación de dicho sistema.

El recorrido normativo que se ha realizado implica en el segundo Capítulo de la presente monografía, tratar comparativamente los alcances de los siguientes sistemas electrónicos de contratación con el fin de determinar sus fortalezas y falencias frente a sus objetivos de creación:

- a. SICE.
- b. SECOP.
- c. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

PERSPECTIVAS Y CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

Fundamentos teóricos de los Gobiernos Electrónicos

Para la determinar una génesis en los Gobiernos Electrónicos, es menester explicarlo desde algunos postulados teóricos, por un lado, tenemos el concepto de la globalización (Maldonado, 2001), el cual afirma que la globalización se originó en la coincidencia histórica de tres procesos independientes: La Revolución de la tecnología de la información; la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y sus reestructuraciones subsiguientes; y el florecimiento de movimientos sociales y culturales, como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo. La interacción de estos procesos y las reacciones que desencadenaron crearon una nueva estructura social dominante, la sociedad red; una nueva economía, la economía informacional/global y una nueva cultura, la cultura de la virtualidad.

Teniendo presente que el uso de este término ochenta se puede afirmar que coincide con los adelantos tecnológicos que han facilitado y acelerado las relaciones internacionales principalmente las relaciones de tipo comercial y financiera.

Para otros autores, como Manuel Castells (1999), la globalización no es una ideología, es un proceso histórico, económico, social y cultural en marcha que forma parte íntima de nuestra sociedad, que deberá asegurar una mayor participación de la ciudadana.

Otro escenario de discusión necesario es la construcción de un nuevo papel del Estado en la era globalización, entendida para este trabajo como reflejo de la revolución tecnológica y del estatismo con su característica más relevante como lo es la burocracia.

Necesario resulta pues entender como la globalización desde los años ochenta (80) ha producido un borramiento de distancias con abaratamiento de costos y los tiempos, lo que para algunos ha significado una transformación y debilitamiento del Estado – Nación.

En esto mismo Manuel Castells (1999), al hablar de la pérdida de la soberanía del Estado – Nación, dice: “Una serie de decisiones políticas fundamentales escapa totalmente al Estado – Nación que sobrevive a punta de dejar de ser Estado – Nación Soberano sobreviniendo como institución pero cambiando su papel fundamental, asegura que el Estado – Nación, cada vez es menos capaz de gestionar las dimensiones claves de la economía y la sociedad y por ello cede su soberanía.

Pensado como institución reformada y adaptable a las condiciones del entorno, es menester observar el Gobierno Electrónico dentro de una propuesta del neoinstitucionalismo, como se observó en el marco teórico propuesto en este trabajo, neoinstitucionalismo como corriente teórica de bases económicas y de amplio espectro en las ciencias sociales, que destaca el papel de las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, reglas valores y procesos que orientan y obligan el comportamiento de los actores implicados, como nos evidencia Massal y Sandoval (2010).

Si nos detenemos en estos aspectos que conforman la visión del neoinstitucionalismo, no sólo ratificamos la preponderancia de las normas y procesos dentro de la configuración del Gobierno Electrónico en Colombia, como se observará en los capítulos que se desarrollarán más adelante, sino que nos permitirá reafirmar un postulado fundamental para nuestra investigación, y que será la hipótesis del siguiente trabajo, al decir que, como lo advertiría North, citado por Massal y Sandoval (2010), la incorporación de tecnologías a las instituciones públicas no implica superar sus vicios o sus limitaciones.

En este último punto nos detendremos para decir que determinadas reglas y valores y pautas de funcionamiento irregular, como puede ser la corrupción, puede atravesar la transparencia que defiende la propuesta de gobierno electrónico que bajo las bases de la globalización y neoinstitucionalismo se construye y se fortalece.

Con lo anterior, sirviendo como base a esta investigación debemos definir la corrupción y para dicho propósito se utilizará la definición de la organización no gubernamental, Transparencia Internacional, que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Para esta organización la corrupción es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares en detrimento del interés colectivo, perspectiva de más amplio conocimiento, sin embargo, también existe otra modalidad practicada por grupos de interés, cuya finalidad es influir en procesos de decisión política, comprometiendo tanto el ejercicio de responsabilidades públicas, que colindan con el interés colectivo, como también la moral social.

Bajo estos parámetros la corrupción, como fenómeno a nivel global, influye negativamente en todas las instancias de la sociedad y de la administración pública; trasciende las fronteras de los países máxime cuando las relaciones económicas se dan en el nivel global y no sólo en el local; se ha constituido en una problemática con implicaciones en el manejo de los presupuestos públicos, que se ha mantenido en el tiempo a pesar de la proliferación de normas y mecanismos establecidos para contrarrestarla. Igualmente ha trascendido a diversos sectores de la sociedad civil, lo que hace pensar que no existe agremiación o grupo social que haya estado absolutamente blindado o haya sido ajeno a sus alcances.

La contratación electrónica en el marco de los países latinoamericanos

Dentro de un marco de la Comunidad Andina, desde el año 2000, como lo afirma Hernández (2009), las autoridades de telecomunicaciones de los países que conformaban la Comunidad Andina de Naciones suscribieron el “Documento de Lima sobre la Sociedad Global de la Información” en el cual convienen, además de construir como objetivo común el garantizar el acceso a la población a los servicios de telecomunicaciones, establecer normas que doten de seguridad las diferentes fases de las operaciones comerciales que utilizan recursos electrónicos, entre ellas el pedido, la contratación, el pago, la entrega, la devolución, así como la verificación de firmas electrónicas y la constitución de entidades de certificación.

También se percibe destacar la preponderancia del Comité Andino de Ciencia y Tecnología, en especial la creación del Banco de Proyectos de Investigación y Desarrollo y el diseño del Programa de Acción Comunitaria en Ciencia y Tecnología

PACYT-2000, que buscaba lograr una proyección internacional de los países miembros en los temas de tecnología.

Este primer aspecto en América Latina surge como preocupación a lo que Hernández (2009) trae al análisis de Cárdenas Zorro (2000), cuando se afirma que el propósito de la CAN de conformar un mercado común en el año 2005 está estrechamente vinculado a la efectiva prestación de los servicios propios de la Sociedad de la Información entre los países miembros, en una sociedad que para los autores mencionados, sólo el 2% de la población de los países miembros tenían acceso a internet.

Para el año 2007, la Asociación Latinoamericana para la Integración (ALADI), a través de su secretaria general, presenta el “Estudio Comparado sobre la Definición y Consideración de los Temas Vinculados a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en otros Esquemas de Integración Regional“, cuyo objetivo de estudio era la identificación del tratamiento que se realiza en otros esquemas y procesos de integración regionales sobre infraestructura de TIC, comercio y gobierno electrónico, uso de documentos electrónicos y firma digital, brecha digital y la normativa correspondiente.

Sobre este documento y para el caso latinoamericano es procedente aclarar que el estudio comparativo se realiza por medio de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que se pensó como un foro de diálogo regional, donde participan las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de doce países sudamericanos, como son

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Este documento permite identificar un plan de acción para promover y profundizar el uso de las TIC en la región, que permitió trabajar en cuatro líneas estratégicas principales: Agendas de Conectividad; Infraestructura de telecomunicaciones; Telecentros; y Contenidos y servicios de gobierno en línea.

Lo anterior al observar el caso colombiano resulta de total trascendencia si se observa la evolución histórica del gobierno electrónico, puesto que trazaría como estrategia y hoja de ruta la creación de las llamadas Agendas de Conectividad, concebida como una política de Estado de largo plazo que incorpora a los sectores público, empresarial, académico y sociedad civil en un esfuerzo concertado, coordinado y continuo, en la forma de un proyecto nacional que facilita el tránsito eficiente del país hacia la nueva sociedad de la información y el conocimiento.

La importancia de una Agenda de Conectividad radica en la institución de un mecanismo formal que sea efectivo en la identificación y apoyo presupuestario y técnico a iniciativas de inversión Estatal en TIC bien fundamentadas de alto impacto y prioridad, y la organización y orientación de mecanismos de gestión pública, coordinación multisectorial participativa, y control y seguimiento para auspiciar su éxito.

Las estrategias que debe cubrir una Agenda de Conectividad son la masificación del acceso a la Infraestructura de la Información y las Comunicaciones; la educación y capacitación a todo nivel ciudadano; el desarrollo de la productividad y la competitividad de las empresas; la promoción de contenido nacional en la red; y

el desarrollo de gobierno electrónico. La Agenda de Conectividad debe ser desarrollada en forma colaborativa por la comunidad, el sector productivo, la academia y el Estado, y debe ser liderada activamente por el Gobierno.

Para la fecha de realización del estudio la ALADI ya daría las pautas para describir que en los países mencionados frente a los contenidos y servicios de gobierno electrónico (gobierno-e) ocupan una posición rezagada en cuanto al número y grado de madurez de los servicios de gobierno electrónico disponibles, aunque se alentaba su posición, al mencionar que presentaban grandes esfuerzos y avances. Sin embargo, se concluye que la mayoría de los portales sudamericanos están en un estadio de oferta de información general, con un catálogo de trámites y servicios básicos, y en algunos casos información sobre contratación estatal con interactividad limitada entre las instituciones y los ciudadanos. El proceso de maduración de los portales lleva incluso a que algunos de ellos estén en construcción y se observa ausencia de contenidos y fallas en el funcionamiento de algunos enlaces.

En general los sitios Web de los gobierno de Sudamérica no ofrecen una visión integrada del Estado ni están desarrollados con orientación a las necesidades del ciudadano, sino que presentan la información, servicios y trámites según la identificación de las entidades del Estado.

CARACTERÍSTICAS DEL SECOP, DESARROLLO NORMATIVO Y MECANISMOS ESTABLECIDOS EN EL PARA DETERMINAR LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL

Sistema de Información para la Contratación Estatal. -SICE

Durante la presidencia del Dr. Andrés Pastrana Arango, se establece el entonces proyecto para la reforma del Estatuto General para la Contratación de la Administración Pública, el citado proyecto contenía elementos e inquietudes que posteriormente fueron recogidas por los documentos CONPES 3186 y 3249, del año 2002 y 2003 respectivamente. Entre las reflexiones que se plantean están:

- Para aquel momento no existía en el país una entidad con la suficiente experticia en el manejo y direccionamiento de la Contratación estatal.
- Cada entidad estatal que contrataba tenía sus propios parámetros, por tanto no existía unicidad en los criterios que se debían tener en cuenta en el proceso precontractual y contractual.
- Si bien existía la Ley 80 de 1993, no existía un órgano que ejerciera el seguimiento y monitoreo en tiempo real de las adquisiciones estatales.
- Era necesario implementar políticas para los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado.

- Se evidencia la necesidad de codificar y estandarizar los bienes y servicios que adquiere el Estado, al igual que realizar seguimiento a los precios a los que contrata, y supervisar su razonabilidad y distorsión frente a las ofertas de los proponentes.

En respuesta a tales sentires en el año 2000, se promulga la Ley 598, Por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

En el Art 1. De la citada Ley se establece la creación del Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal, SICE. En el Art. 3, genera la obligación para los oferentes de registrar en el RUPR los precios a los cuales ofertarán los bienes y servicios a las entidades públicas, y en el Art. 6. de la misma, instituye que la publicación de los contratos estatales deben incluir los precios unitarios contratados y la codificación de los bienes o servicios adquiridos.

Lo anterior recogía el espíritu del Congreso cuando tramitaron dicha Ley, ya que el Senador ponente para el segundo debate, Efraín Cepeda Sarabia *“sostuvo que la principal razón de ser del SICE la constituye el esfuerzo adelantado por el organismo de control para combatir la corrupción en el país, la cual ha alcanzado niveles notoriamente altos al punto que Colombia, según el informe presentado por la Organización No Gubernamental, Transparencia Internacional, ocupa el puesto 28 en la lista de los países más corruptos del mundo (Sentencia C-716/02, M.P. Monroy Cabra, . Marco Gerardo)*

De lo anterior se infiere la creciente preocupación del gobierno y sus instituciones, por disminuir la corrupción dentro de sus entidades, optimizar los recursos económicos para alcanzar los fines del Estado, pero también dar cumplimiento a las agendas de interconectividad que el mundo estaba exigiendo para ser partícipes de la globalización.

Con posterioridad el Decreto 3512 de 2003, reglamenta la organización, funcionamiento y operación del Sistema de información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado mediante la Ley 598 de 2000, y dicta otras disposiciones. Allí en el Art. 4, establece claramente cuáles son las finalidades que busca alcanzar el SICE. En el Art. 6. Se crea el Comité para la operación del SICE y en el Art. 7. Se asignan las funciones de dicho Comité.

Basados en el Art 7., del Decreto 3512 de 2003 que le permite al Comité fijar los lineamientos para el funcionamiento del SICE, éste toma el ACUERDO 0004 DE 2005, Por el cual se fijan lineamientos para el funcionamiento y establecen excepciones temporales del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE. Las excepciones se establecen en el Art 4, y en el Art 7, se faculta al Comité para establecer las fechas de vigencia de las excepciones temporales.

Durante los diez años de existencia del SICE, éste permitió que se realizara control de la contratación estatal, mediante el registro de un gran volumen de procesos, contaba de igual forma con un procedimiento para inscripción y registro de proveedores en el SICE.

Algunas de las falencias que se le atribuyen al SICE, y por las cuales se justifica su posterior desaparición son:

- La capacidad instalada a nivel tecnológico colapsó, ante la magnitud de la información que se debía procesar.
- El SICE realmente no pudo consolidar los CUBS, ya que la información era muy amplia.
- No se pudo materializar el establecer unos precios razonables y minimizar la distorsión de los precios unitarios a los cuales ofertaban lo proponentes y establecer precios justos en la contratación que permitieran cumplir los fines del Estado con eficiencia y transparencia
- Fue un sistema bastante oneroso para el Estado, ya que su implementación tuvo una inversión aproximada de \$US 42 millones y \$US 23 millones de ésta inversión fueron financiados en el año 2000 con un préstamo de BID (www.elespectador.com.)
- Pese a que la ETB realizaba el recaudo de las tarifas por el ingreso al SICE, la Contaduría General de la República determinó que tal recaudo era ilegal
- El cobro de tarifas ponía obstáculo en muchas ocasiones para que participaran más oferentes en el proceso.

La Ley 598 de 2000 fue derogada por el Art. 222 del Decreto 19 de 2012, Por el cual se dictaban normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y

trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, a través de éste decreto se elimina el SICE en Colombia.

Sistema Electrónico para La Contratación Pública -SECOP

En la búsqueda de lograr una mayor transparencia y eficiencia, (durante el segundo mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez), el Estado colombiano ha implementado herramientas que apoyen la gestión contractual realizando una transición del Portal único de contratación -PUC- hacia un sistema transaccional, con dos objetivos trazados como lo son la pulcritud en la selección de los contratistas y condiciones de contratación más favorables para el Estado.

El documento CONPES 3249 de octubre de 2003, recomendó la creación de un sistema electrónico que permitiera realizar el seguimiento de todas las fases del proceso contractual. El sistema estaría previsto en dos niveles, el Nivel informativo permite la consulta de los diferentes tipos de procesos, el otro nivel, fase transaccional del SECOP permite que se realice toda la gestión contractual de las entidades estatales, todo lo anterior en respuesta a la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones.

El SECOP en su fase informativa permitiría que cualquier ciudadano, entidad estatal, oferente o ente de control tanto en el país como en el exterior puedan realizar consultas respecto a los diferentes procesos contractuales y acceder los documentos precontractuales, contractuales y post contractuales. En su fase transaccional, el SECOP, permite la interacción entre las entidades gubernamentales que contratan, los oferentes, la ciudadanía y los entes de control , ya no sólo a nivel informativo sino, interactivo, permitiendo también proteger los registros, datos, firmas digitales y la

cronocidad de los procesos de acuerdo a la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación.

El Decreto 2178 de 2006, por medio del cual se crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento para apoyar la gestión contractual de las entidades estatales, facilitando la interacción entre contratantes, contratistas, y demás interesados de la sociedad al igual que el seguimiento de los entes de control.

En éste sentido según el documento de Información General del SECOP, elaborado por el Ministerio de Comunicaciones y Gobierno en línea plantea como objetivos fundamentales del sistema los siguientes:

- Facilitar y agilizar la gestión contractual de las entidades, reduciendo el tiempo que utilizan las entidades públicas en la realización de procedimientos de selección.
- Disponer de información confiable para la toma de decisiones de adquisiciones gubernamentales.
- Incorporar la tecnología como instrumento de mejores prácticas en la gestión pública y buscar, mediante la definición de políticas adecuadas, incidir la eficiencia del Estado.
- Generar ahorros por la disminución en el uso de medios tradicionales poco eficientes.
- Reducir la carga de trabajo administrativo para la celebración de contratos.
- Eliminar la multiplicidad de informes sobre contratación que deben elaborar las entidades y que ahora suministrará el sistema.

- Reducir los costos para los proveedores asociados a la participación en los procesos de contratación pública, por medio de la eliminación de los diferentes peajes existentes para contratar con el Estado.

- Aumentar significativamente el número de competidores.

- Minimizar la ocurrencia de prácticas corruptas y aumentar la confianza de los proveedores y la ciudadanía en la gestión contractual de las entidades.

- Apoyar la gestión orientada al ciudadano y fortalecer los esquemas de participación

El Decreto 2434 de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica parcialmente el Decreto 2170 de 2002 y se dictan otras disposiciones, hizo obligatoria la utilización del SECOP, y estableció fechas límites para que de forma progresiva, las entidades estatales realizaran el ingreso y se lograra la consolidación del Portal de contratación

Ley 1150 de 2007, introduce transformaciones a la Ley 80 de 1993, en cuanto a los mecanismos necesarios para que el gobierno utilice el SECOP para desarrollar la contratación estatal, de igual forma los Decretos 2474 de 2008 y el decreto 66 de ese mismo año procedieron a reglamentar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Posteriormente se promulga el Decreto 3485 de 2011, por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones, define el SECOP, establece las fases del sistema electrónico SECOP, Crea el comité operativo y le establece funciones, configura el trámite, notificación y publicación de los actos derivados de la actividad precontractual y contractual por

medios electrónicos, plantea los términos y condiciones para el uso del SECOP, al igual que establece la integración y articulación del sistema electrónico para la contratación pública con otros sistemas que involucran la gestión contractual pública

El SECOP II permite hacer el Proceso de Contratación en línea, a diferencia de la otra fase la cual solo es solo de consulta. Los beneficios que aporta para las entidades estatales interesadas en comprar son: a) Fortalecimiento de la capacidad institucional para contratar, b) Ejecución del proceso de contratación, c) Comunicación en línea con los Proveedores, d) Más y mejor información de los posibles Proveedores, e) Mejor seguimiento interno a los Procesos de Contratación. Los beneficios para los proveedores serán: a) Más negocios, b) Menos costos y c) más eficiencia. (www.colombiacompra.gov.co)

Más adelante el Decreto 734 en su artículo 2.2.5., que trata de la publicidad del procedimiento en el Secop. Establece que la entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva.

Dado lo anterior, es importante resaltar los logros del SECOP:

- Se constituye en un portal de información contractual que puede ser consultado tanto por las entidades públicas, los oferentes, los entes de control y la ciudadanía en general.
- Los consultantes pueden estar realizando la consulta en el territorio nacional o en el extranjero.
- Las consultas se pueden realizar las 24 horas todos los días calendario.

- Reduciría los costos de transacción y de operación.
- Reduce los tiempos en los procesos de contratación permitiendo

satisfacer la necesidad de la entidad de manera más celer.

Pese a todo lo anterior el SECOP en su fase de consultas presenta falencias, que impiden cumplir con sus propósitos iniciales:

- En la etapa precontractual se debe realizar el Análisis del Sector, establecido en el Decreto 1510 de 2013, con el fin de que las instituciones conozcan el sector económico, el SECOP es una de las fuentes que se establecen para la consulta de los procesos similares y la evaluación de cómo satisfacen sus necesidades otras entidades. Sin embargo al realizar la consulta, muchas veces aparece error en la página del proceso consultado.

- Respecto al punto anterior también se presenta que al buscar por cualquiera de las tres opciones de búsqueda que presenta el SECOP, ésta no genera ningún resultado. O envía a otra hoja web en donde aparecen 600 0 700 procesos pero no uno que cumpla con los criterios de búsqueda directamente, lo que hace la consulta, una tarea en extremo dispendiosa y muchas veces frustrante e improductiva para los fines precontractuales.

- En otras ocasiones los procesos no presentan todos los documentos escaneados, en especial los estudios previos, la minuta en realidad no figura en la mayoría de los procesos.

- La información postcontractual no es segura ni está actualizada, cuando hay información es demasiado general e imprecisa y por tanto no

permite el análisis de las implicaciones contractuales que pueden generarse por ejemplo de incumplimientos.

- No todos los procesos son cargados en la página del SECOP por las entidades gubernamentales.
- El servicio de atención a los usuarios no es ágil.

Colombia Compra Eficiente

Creada por el Decreto 4170 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura, funciones y recursos durante el primer periodo presidencial del Dr. Juan Manuel Santos. Ésta entidad es miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), la cual aglutina treinta y dos países de América Latina cuyo fin es dar soporte técnico, modernizar y regular las compras públicas de tales países con el ánimo de convertirlas en eficientes y transparentes.

El Artículo 2° del Decreto 4170 de 2011, plantea el Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. De igual forma en el art. 11 del mismo decreto establece: “Elaborar estudios que sirvan al Gobierno Nacional para

la formulación, adopción y dirección de la política en materia de compras y de contratación pública”

Con posterioridad se promulga el Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, determinando los objetivos del sistema de compras, los participantes de la contratación, definiciones, el deber de realizar Análisis del Sector por parte de las entidades públicas, entre otros temas.

Es muy reciente el decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, éste Decreto realiza una compilación normativa, y en la mayoría del texto tiene relación con los objetivos, funciones o atribuciones de Colombia Compra Eficiente.

De otra parte los desarrollos realizados por Colombia Compra Eficiente han avanzado hacia el cumplimiento de sus objetivos, según el “Informe de Rendición de Cuentas 2012 – 2013”. Éste informe plantea su énfasis en rendición de cuentas y buen gobierno, como parte de la concreción del principio de transparencia, la promoción de mecanismos de resolución de conflictos.

De igual manera el citado documento informa respecto de los Programas de Formación para los Partícipes de la Compra Pública, implementaron el sistema de atención al ciudadano, pusieron a disposición de los interesados el aplicativo Síntesis, en el cual se encuentra una recopilación de la normatividad vigente en materia de contratación estatal y han realizado Acuerdos Marco de Precios (www.colombiacompra.gov.co) a saberse:

- CCE-063-1-2013, Suministro de combustible en Bogotá.

- CCE-070-1AMP-2013 ,Compra de seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT a nivel nacional
- CCE-126-1-AMP-2014, Adquisición de vehículos en Colombia
- CCE-135-1-AMP-2014, Papelería y Útiles de Oficina Entrega Simple Outsourcing Fichas técnicas
- CCE-134-1-AMP-2014, Servicios de Conectividad, Servicios de Centro de Datos / Nube Privada
- CCE-137-1-AMP-2014, Servicios de Nube Pública
- CCE-146-1-AMP-2014, Servicio Integral de Aseo y Cafetería
- CCE-150-1-AMP-2014, Servicios de Centro de Contacto
- CCE-156-1-AMP-2014, Dotaciones de Vestuario.

No obstante lo anterior, también se presentan falencias, las cuales deben tenerse en cuenta de manera pronta para que la eficiencia y la transparencia sean materializables dentro de los procesos de contratación estatal:

- Colombia Compra Eficiente es quien debería realizar los Análisis del Sector de los diferentes sectores económicos, ya que en la actualidad se presentan diferentes interpretaciones de los indicadores económicos y las variables socio tecnológicas que influyen en la oferta y la demanda, permitiendo que éstos datos sean sesgados voluntaria o involuntariamente para favorecer a determinados oferentes.

- En la actualidad las entidades no tienen claro hasta donde llega el alcance del Análisis del sector, y generan políticas disímiles en su elaboración, lo que no garantiza unicidad en los análisis para un mismo sector,
- Existe el riesgo que ante la suscripción de los Acuerdos Marco de precios, se genere una centralización de la demanda, lo cual podría conculcar los principios de libre oferta y demanda.
- Según el diario económico Portafolio, (www.portafolio.co) Colombia es un caso especial, durante los diez últimos años en Colombia ,el índice CPI que mide la corrupción en un país no ha presentado variación desde el año 2002, mostrando un valor de 3,6; lo que implica que es ardua la labor que aún queda pendiente por parte de dicha entidad.

**PLURALIDAD DE PROCESOS QUE PERMITEN
CUMPLIR LAS FASES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO, PERO
DEJA EN DEUDA EL PROPOSITO DE TRANSPARENCIA QUE
SUPERE LA CORRUPCIÓN EN EL PROCESO CONTRACTUAL**

Luego de la reseña teórica e histórica de la construcción del Gobierno Electrónico Colombiano y del sistema adoptado para la vigilancia de la contratación pública, a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP; de explicar sus características, desarrollo normativo y los mecanismos establecidos para determinar la transparencia en la gestión contractual, nos corresponde ahora examinar, si desde la implantación del sistema, se advierten cambios sustantivos que en realidad hayan incidido en el objetivo propuesto, en términos de reducción de la corrupción y de la propia percepción ciudadana frente a dicho fenómeno, en tanto instrumento de supuesto acercamiento del Estado a los ciudadanos.

Para alcanzar tal propósito es preciso en primer lugar, en términos de contexto general, referimos brevemente a los diversos procesos que permiten cumplir las fases y propósitos del gobierno electrónico, para luego adentrarnos en el papel que ha jugado particularmente el SECOP, frente a la búsqueda transparencia en la contratación estatal, que prevenga los incidentes de corrupción en esa área. En ese orden de ideas, tenemos:

Procesos y Fases del Gobierno Electrónico en Colombia

Cabe recordar que el gobierno electrónico es una invención reciente, cuyos orígenes y definición están asociados a los debates en torno a la reforma de las

administraciones públicas durante los años ochenta y noventa (Menzel, 1998: 445-452). Esos debates se alimentaban esencialmente, de tres elementos claros:

Primero, de las carencias de las administraciones públicas tradicionales para generar respuestas al sistema político, en particular cuando la mayoría de países entraban en una fase democrática que exigía una mayor presión sobre el aparato estatal: *"los ciudadanos demandan ahora eficiencia, eficacia, y economía, pero también, transparencia, participación, equidad, y calidad"* (Bañón y Carrillo, 1997).

Segundo, de la nueva versión de Estado que modificaba el concepto de intervención pública en la economía y la sociedad; el enfoque ampliamente reconocido como neoliberal, del cual muchos trabajos académicos hacen precisión. (Estrada, 2005; Ocampo, 1998; González, 1998).

Tercero, de la expansión de tecnologías ofimáticas (computadores, software, scanner, impresoras, etc.).

El conjunto de estos elementos se tradujeron en dos grandes enfoques o paradigmas que influenciaron la administración pública en las décadas recientes: el neo-institucionalismo, del cual ya nos ocupamos en la introducción del presente trabajo y de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo eje central es la adopción de buenas prácticas gerenciales para mejorar la gestión pública (Barzelay, 2001). De la conversación entre estas corrientes sobre el devenir de la administración pública germinaría el gobierno electrónico.

De lo expuesto en el sustento teórico de este trabajo, se puede concluir que el principal objetivo de un gobierno electrónico o gobierno en línea es el de contribuir, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones (TIC), al manejo de la información en el sector público, de modo que se garantice la plena transparencia de la gestión, la alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos, las relaciones con el sector productivo y las condiciones adecuadas para promover el desarrollo interno y la inserción internacional.

Una política así formulada confiere sentido a la incorporación y al uso de la tecnología informática en el desarrollo de las operaciones de las entidades estatales, tanto en sus actividades internas como en sus relaciones con otras entidades públicas y privadas, con los ciudadanos y con el sector productivo.

El propósito último es facilitar las relaciones del ciudadano con la administración e incrementar la eficiencia, la transparencia y el desarrollo territorialmente equilibrado del Estado, el desarrollo social y económico del país, buscando aumentar la conectividad del sector productivo, modernizando las instituciones públicas y de gobierno, y socializando el acceso a la información.

A partir de tales preceptos, desde el año 2000 en Colombia se ha venido desarrollando una campaña en pro de implementar el e-government bajo el criterio de las mejores prácticas, en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), enfocado a reorientar la administración pública hacia el ciudadano.

Con este propósito, se creó la Agenda de Conectividad: una oficina adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y que ha estado encargada de dirigir desde el plano nacional la transformación de las instituciones en el proceso de prestación de sus servicios a través de las páginas web. Gracias a ellas, el Gobierno en general ha venido interactuando en mejor forma con el

ciudadano, generando eficiencia, reduciendo los plazos y los costos de la comunicación tanto para el mismo ciudadano como para la administración.

En el marco de nuestro Estado Social de derecho, estas aplicaciones han estado acompañadas de la reglamentación correspondiente, especialmente desde el poder ejecutivo. Es así como mediante el Decreto 1151 de 2008, se establecieron los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, bajo la égida del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, como entidad responsable de liderar y coordinar el desarrollo e implementación del “Programa de Gobierno en Línea”.

A su vez, el decreto 1151 de 2008, fue derogado por el Decreto 2693 del 21 de Diciembre de 2012, el cual entre otras reformas sustanciales: fortaleció los objetivos propuestos con el Gobierno en Línea, introdujo nuevos criterios para los componentes de (Información, Interacción, Transacción, Transformación, Democracia y Elementos Transversales), trazó nuevas metas y amplió los plazos para el desarrollo e implementación de las diferentes fases de la “Estrategia de Gobierno en línea”, en las entidades gubernamentales de orden Nacional y Territorial.

El núcleo esencial de tal reglamentación lo constituyen los componentes y objetivos que estructuran todo el sistema del Gobierno en Línea, presentados en el siguiente cuadro:

COMPONENTES	OBJETIVOS
Información	Constituye la oferta, por medios electrónicos, de información y datos públicos en formato reutilizable y que pueden ser empleados por terceros para la generación de servicios de valor agregado.
Interacción	Se habilita la comunicación de dos vías entre los servidores públicos y la ciudadanía, mediante mecanismos que acercan al ciudadano con la administración y le posibilitan contactarla, al igual que hacer uso de la información que proveen las entidades a través de consultas en línea.
Transacción	Incorpora la provisión de transacciones en línea para la obtención de productos y servicios mediante canales seguros, haciendo uso de elementos como la autenticación, expedición de certificados y pagos en línea.

Transformación	La prestación de los productos y servicios se realiza a partir de las necesidades de los usuarios, lo cual implica cambios en la manera de operar en las entidades, potenciando el intercambio eficiente de información entre sus dependencias y con otras entidades, así como la reorganización de sus procesos, trámites y servicios bajo el entendimiento de sus clientes y su oferta por múltiples canales.
Democracia	Se crean las condiciones para facilitar la participación de los ciudadanos en la discusión de temas de interés público en el proceso de toma de decisiones, y en la construcción colectiva de políticas públicas, planes, programas, temas legislativos y reglamentarios, así como en el seguimiento a la ejecución y el control social en un diálogo abierto de doble vía con un Estado totalmente integrado en línea.
Elementos transversales	Los sujetos obligados conocen sus diferentes grupos de usuarios, han identificado sus necesidades e investigan permanentemente sobre los cambios en las tendencias de

	<p>comportamiento para aplicar este conocimiento a sus diferentes momentos de interacción. De igual forma, las entidades tienen identificada la cadena de valor de sus procesos, cuentan con una caracterización actualizada de la infraestructura tecnológica y han establecido un plan de ajuste permanente. Así mismo, cuentan con una política de seguridad que es aplicada de forma transversal y mejorada constantemente. Finalmente, han incorporado el Gobierno en línea como parte de la cultura organizacional y elemento de soporte en sus actividades misionales.</p>
--	---

El artículo Octavo del referido Decreto 2693 de 2012, definió los siguientes plazos para la implementación del Gobierno en Línea, discriminando las entidades del orden nacional y territorial, siendo estas últimas clasificadas a su vez por categorías:

Año	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	80%	80%	70%	70%	80%	75%
2014	95%	95%	95%	95%	95%	95%
2015	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Para gobernaciones de categoría especial y primera; alcaldías de categoría especial, Administración Pública y demás sujetos obligados en el mismo orden:

Año	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	50%	60%	30%	20%	55%	50%
2014	80%	70%	70%	45%	80%	75%
2015	95%	95%	95%	90%	95%	95%
2016	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Para gobernaciones de categorías segunda, tercera y cuarta; alcaldías de categoría primera, segunda y tercera, la Administración Pública y demás sujetos obligados en el mismo orden:

Año	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	40%	25%	15%	15%	40%	35%
2014	55%	60%	35%	40%	65%	60%
2015	80%	75%	70%	70%	85%	85%
2016	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Para alcaldías de categorías cuarta, quinta y sexta, la Administración Pública y demás sujetos obligados en el mismo orden:

Año	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	40%	25%	15%	15%	40%	35%
2014	55%	50%	35%	35%	65%	60%
2016	80%	75%	70%	60%	95%	85%
2017	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Efectivamente, según la programación descrita, el Gobierno en línea en Colombia se ha venido implementado de manera sistemática y coordinada con el

apoyo de todas las entidades públicas para lograr los fines establecidos. En esta dinámica, se han evidenciado cambios y avances en el uso y apropiación de la tecnología, como herramienta que permite mejorar la gestión pública y la provisión de servicios encaminados a cumplir las funciones del Estado, lo cual ha motivado la evolución en el direccionamiento de estrategias y la oferta de trámites y servicios por medios electrónicos.

Ahora los ciudadanos pueden presentar peticiones, quejas o reclamos, participar en la toma de decisiones haciendo uso de canales o medios electrónicos, obtener información de las entidades públicas, contactar a los funcionarios de dichas entidades para solicitar información o procedimientos, igualmente para solucionar dudas, realizar un acompañamiento y revisión permanente sobre la gestión de las mismas, así como la apertura de espacios de participación y la mejora en la calidad de la información de los entes gubernamentales. Acciones todas que representan un importante avance en la implementación del Gobierno en Línea en los últimos años.

Entre los procesos que han sido de gran relevancia e impacto para la mayoría de colombianos, se destacan:

1. Certificado de Antecedentes Disciplinarios Procuraduría General de la Nación, en línea
2. Certificado Antecedentes Fiscales - Contraloría General de Nación, en línea
3. Antecedentes Judiciales Policía Nacional de Colombia, en línea.
4. Pagos de impuestos - La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, comprometida en el servicio, control y facilitación de los diferentes procesos adelantados por los agentes económicos, ha consolidado, apoyada en el

modelo de gestión MUISCA, el nuevo proceso de transacción de pago por canales electrónicos a través de las entidades autorizadas para recaudar para las obligaciones tributarias y aduaneras administradas por la DIAN.

5. Pago en línea a través de Internet las multas de tránsito.
6. El sistema de pagos de aportes a la seguridad social a través de transferencias electrónicas de fondos usando la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que deben realizar la totalidad de trabajadores independientes y las empresas y/o empleadores.
7. Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).
8. El Sistema Electrónico de Contratación Estatal (SECOP)

Todo lo anterior, implica vínculos con el gobierno electrónico y en ese sentido, significa transitar hacia un nuevo tipo de relación con el Estado, que no solo se define por su característica "virtual u online"; sino también por el grado de transformaciones requeridas en el Estado y en los ciudadanos para enfrentar la revolución acelerada de nuestros tiempos.

Según el último informe de las Naciones Unidas, el cual se presenta cada dos años (2014), el Gobierno en Línea colombiano ocupa a nivel mundial el puesto número 50 entre 193 países y el cuarto en América Latina, detrás de Chile y Uruguay, perdiendo dos puestos en la clasificación en Latinoamérica respecto a la medición hecha en 2012.

Sin embargo, el informe del organismo evidencia que Colombia ha demostrado liderazgo y avances significativos frente a los países de la región, sobresaliendo como

uno de los gobiernos en vías de desarrollo, que vienen avanzado rápidamente en materia de E-Gov.

Finalmente en este punto se resalta, que si bien existen algunas desventajas derivadas de los riesgos tecnológicos en general que puedan amenazar los derechos de privacidad y confiabilidad, es evidente que son mayores las ventajas que representa el uso de los sistemas electrónicos en las entidades públicas, resumidas en una mayor eficacia, reducción de lapsos y costos e incremento de transparencia en las gestiones que realizan los ciudadanos ante los organismos gubernamentales.

Tales logros, fincados en los avances que se han generado en las fases del gobierno electrónico, se han traducido en una mayor participación e interacción de la ciudadanía con las entidades estatales, así como en un real mejoramiento de los trámites que anteriormente causaban caos y demoras injustificadas.

El SECOP frente a la transparencia en la Contratación Estatal

Ahora bien, conforme lo anunciado en el ítem 3, a efectos de determinar qué tanto se ha logrado dentro del Gobierno en Línea en materia de transparencia en la contratación estatal, es necesario examinar el papel que ha jugado el Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP, creado justamente con dicho objetivo.

En efecto, como un mecanismo para centralizar la información sobre la contratación que adelantan las entidades estatales y que estaban publicando en sus propias páginas Web, en aplicación de los lineamientos de la Directiva 02 de 2000 y el decreto 2170 de 2002, el Gobierno Nacional a través del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, desde el mes de abril de 2003, ha desarrollado y operado el

Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP (www.contratos.gov.co). Posteriormente, en aras de continuar la consolidación del Portal de Contratación, el decreto 2434 del 18 de Julio de 2006, hizo obligatoria la utilización del SECOP, estableciendo para esto unas fechas de ingreso progresivo de acuerdo con la naturaleza de las entidades públicas del país.

Conforme lo anterior, el SECOP, en tanto sistema, lo que hace es alimentar la base de datos del denominado “Portal Único de Contratación” que es el sitio web del gobierno nacional que permite la consulta de información sobre los procesos contractuales que gestionan las entidades del Estado sujetas al Régimen de Contratación establecido en la Ley 80 de 1993.

El principal objetivo del Portal es promover la transparencia, eficiencia y uso de tecnologías para la publicación de las adquisiciones públicas de manera que se beneficien los empresarios, las entidades públicas y la ciudadanía en general. Así mismo, busca mejorar las formas de acceso a la información relacionada con aquello que compra y contrata el Estado, con el consiguiente impacto económico que ello genera en la pequeña, mediana y grande empresa, en los niveles nacional, local e internacional.

En consecuencia, esta herramienta materializa la información recogida por el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP y a través de la misma, las entidades del Estado publican sus procesos de contratación desde la etapa precontractual hasta la finalización de la fase contractual.

En el Portal Único de Contratación- PUC, las entidades estatales están obligadas a publicar los siguientes tipos de contratación:

- Licitación.
- Selección abreviada de menor cuantía.
- Subasta.
- Concurso de méritos con lista corta.
- Concurso de méritos con lista multiusos.
- Concurso de méritos abierto.
- Contratación directa.
- Subasta abreviada de mínima cuantía.
- Contratos de régimen especial.

Y desde luego, haciendo las anotaciones pertinentes de los estados en los que se reporta dicha información de cada uno de los contratos.

Con tal esquema lo que se pretende es que exista en tiempo real, una clara observancia de los trámites pertinentes que se verifican en el proceso de contratación, según cada una de las modalidades mencionadas y que tanto los interesados, como las entidades de control y los veedores de dichos contratos, puedan tener acceso directo al desarrollo del proceso de contratación, con las consecuencias legales, sociales, económicas y de veeduría ciudadana que ello comporta.

De acuerdo con lo anterior, el SECOP permite integrar todo el proceso contractual, incluyendo las entidades contratantes, los proveedores, las instancias de seguimiento y evaluación del proceso contractual, los organismos de control y la ciudadanía.

Así las cosas, la interoperabilidad del Sistema se da con todos aquellos sistemas que manejan información relacionada con la contratación estatal. En tal sentido, el Registro Único Empresarial – RUE de Confecámaras, el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Sistema de Información para la Contratación Estatal – SICE de la Contraloría General de la República y otras instancias como Certicámaras y el Portal de Contratación a la Vista – CAV del Distrito Capital, hacen parte del SECOP, a través de esquemas de interoperabilidad que permite la consulta y cruce de información.

De igual forma, vale la pena señalar que el SECOP está vinculado con aquellos sistemas de información o de gestión de sus recursos con los que cuentan las entidades públicas (Enterprise Resource Planning - ERP), de manera que evite la duplicidad de inversiones en sistemas electrónicos de contratación y se unifique dicho proceso contractual.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que deberán ser usuarias del SECOP todas las entidades del Estado que lleven a cabo procesos de contratación, de acuerdo con la ley 80 y, adicionalmente, todas las entidades mencionadas en el decreto 2434 de 2006, se establecen los siguientes tipos de vinculación o integración al SECOP:

- **Vinculación como usuario.** En este tipo de vinculación, los funcionarios de la entidad contratante interactuarían directamente como usuarios finales del SECOP.

- **Vinculación como usuario e integración con ERP.** En este tipo de vinculación, los funcionarios de la entidad interactúan directamente como usuarios finales del SECOP. Adicionalmente, si la entidad cuenta con un sistema ERP en el que gestione efectivamente sus pagos a los contratistas, podrá integrar estos procesos con el SECOP.
- **Integración Informativa.** En este tipo de vinculación, los funcionarios de la entidad interactúan directamente como usuarios finales del sistema de información con el que cuente la entidad, no con el SECOP, teniendo en cuenta que su sistema de información supla todos los servicios ofrecidos por SECOP de manera eficiente. En este caso, la entidad debe desarrollar los trabajos de integración pertinentes para reportar la información al SECOP.

Según Documento Conpes 3249, 2003, de esta manera se logra materializar una precisa concepción del Estado: Un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

Planteado este estado formal, ideal, de la manera como debería funcionar el sistema y los resultados que se espera obtener con su diligencia, para efectos del presente trabajo lo que nos resta en este ítem, es verificar si efectivamente en el tiempo que lleva de aplicación en el país, se ha logrado obtener dichos resultados en términos de control y/o disminución de los eventos de corrupción en la contratación estatal.

Para determinar tales resultados es preciso consultar los documentos oficiales que dan cuenta de la evolución del fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, en relación con los denominados índices de transparencia, aplicados a dicha contratación.

En ese orden de ideas, durante la investigación para esta monografía, se encontraron dos documentos fuentes que en su conjunto, de una parte: evalúan la aplicación del SECOP en seis entidades gubernamentales representativas como muestra de la aplicación del sistema en el país, a saber: Secretaría General y Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de Seguridad-DAS, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Gobernación de Cundinamarca, (tomado de Gobierno en Línea, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones); y de otra, aporta los resultados 2013-2014 de los índices de transparencia municipal, en relación con la contratación estatal, contenidos en el documento ITEP-Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (tomado de Corporación Transparencia por Colombia/Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 14/Bogotá – Colombia – Mayo 2015).

De acuerdo con los citados documentos-fuente, en relación con el estudio y seguimiento efectuado en las seis entidades estatales relacionadas, se hicieron las siguientes observaciones:

- Todas las Entidades Estatales son claras al afirmar que el área de contratación está conformada por funcionarios de diferentes dependencias las cuales tienen tareas específicas durante todo el proceso; y que no hay

un número establecido de funcionarios en estas áreas de contratación. Cada entidad cuenta con un número diferente de funcionarios especializados que se encargan de estos procesos. Adicionalmente en algunas Entidades cuentan con un equipo de funcionarios indirectos que ayudan a la creación de algunos procesos como por ejemplo, los estudios previos.

- Tal esquema de configuración de las áreas de contratación, en muchas ocasiones dificulta la operatividad del registro en el SECOP, dada la alta rotación de personal, por la permanente modalidad de vinculación por contratos de prestación de servicios implementada en las entidades estatales.
- Para las Entidades consultadas, los problemas que se presentaron en el proceso de contratación, en relación con el cambio de las normas aplicables, fueron básicamente de dos tipos: los Jurídicos y los Operativos. Sin embargo estos problemas aunque retrasaron en algún momento los procesos de contratación, han sido superados por la mayoría de las Entidades, pues se perciben como un proceso de adaptación normal cuando hay un cambio de ley, mientras éstas son conocidas y manejadas por todos los involucrados.
- En materia de problemas operativos para implementar el SECOP, primaron los siguientes:

- ✓ La economía volátil durante el año afectó los procesos que se hicieron en cuanto a estudios previos y algunos procesos se declararon desiertos por este motivo.
 - ✓ La resistencia de las dependencias a hacer estudios previos de la forma como lo exige la nueva norma.
 - ✓ Se tuvo que diseñar un formato propio de estudios previos para cumplir con la norma.
 - ✓ No hubo claridad sobre cómo se deben realizar los estudios previos, lo cual demora el proceso final.
 - ✓ Para la realización de los estudios previos es obligatorio incluir el presupuesto del SICE, pero estos no están actualizados con los precios y referencia que ofrecen.
 - ✓ Cada entidad tuvo que generar su propia capacitación y crear un propio plan de contratación.
 - ✓ Algunas Entidades no tienen un sistema establecido y los procesos son manejados manualmente, lo que demora el proceso de contratación.
- El Portal Único de Contratación es percibido por todos como una gran ayuda para las Entidades, porque es el medio para dar a conocer a los ciudadanos y a las empresas los procesos de contratación que se llevan a cabo en cada una de las modalidades y los requisitos y tiempos que se requieren para aplicar a ellos; sin embargo, la mayoría coincide en que se

presentan algunos inconvenientes, como son los que se anuncian a continuación:

- ✓ El portal presenta desconexiones tanto para el usuario, como para las entidades y esto puede generar problemas en el momento de adjudicar un contrato.
 - ✓ Los funcionarios perciben el portal como poco amigable para el ciudadano, pues consideran que la información es muy técnica y con muchos criterios que cumplir.
 - ✓ Se carga información y en algunas ocasiones se consulta al otro día y ésta no aparece en el portal, lo cual afecta los cronogramas del proceso.
 - ✓ El portal se congestiona mucho y es difícil el acceso, por la cantidad de visitas que se tienen, lo cual lo hace insuficiente para responder simultáneamente a todos los usuarios.
- Para la Entidades Estatales evaluadas la mayoría de las modalidades presentan inconvenientes o dificultades en algún paso y estas están catalogadas por los funcionarios como procesos problemáticos. Si bien consideran que es normal que pase algo por fallas de la Entidad al llevar a cabo el proceso o por las empresas o ciudadanos al cumplir con el proceso de contratación, sin embargo, hay algunas modalidades que por su rapidez, facilidad y la baja probabilidad de que surjan inconvenientes son percibidas como poco problemáticas.

- En relación con la modalidad de contratación por Selección Abreviada de Menor Cuantía, todas las Entidades la catalogaron como un proceso sencillo, en especial cuando todos los tiempos y requisitos se cumplen, según lo define la norma. Sin embargo, todas afirman que hay unos pasos donde se pueden presentar algunos inconvenientes y esto hace que se vuelva complejo o demorado el proceso, los cuales son básicamente:
 - ✓ Creación de los estudios previos.
 - ✓ Observaciones en los estudios previos.
 - ✓ Realizar sorteo de oferentes.
 - ✓ Cierre del proceso.
 - ✓ Evaluación de ofertas.
 - ✓ Manifestación de interés.
 - ✓ Legalización.
- Particularmente, la modalidad de contratación por concurso de méritos, si bien, es conocida por todos los funcionarios de las Entidades y algunos ya tienen experiencia con ella, sin embargo esta experiencia no ha sido positiva. El inconveniente que se tiene con esta modalidad es que con la reforma de la norma se tomó el modelo del Banco Mundial y los procesos no se adaptan a los que se manejan en las Entidades Estatales, por lo que el problema radica en la ejecución del mismo.
- La utilidad que le encuentran a esta modalidad es muy baja, ya que con el cambio de la norma el esquema que adaptaron no es fácil y práctico para

llevarlo a cabo en las Entidades Estatales. Los principales inconvenientes los encuentran en:

- ✓ Es demorado en tiempo.
 - ✓ Los procesos de lista cortas pueden volverse muy largos y complicados si algún interesado no cumple con los requisitos o se retira.
 - ✓ Se aumentan los costos en algunos casos por requerir personal especializado para la valoración de los interesados.
 - ✓ El esquema actual no es claro, lo que dificulta la ejecución.
-
- Otro aspecto que los entrevistados destacaron es el hecho que el Portal Único de Contratación presenta problemas de acceso a la red con frecuencia, lo cual perjudica tanto a las Entidades como a los usuarios, porque esto dificulta o bloquea el proceso y no permite la subida de información en el momento que es necesario, afectando los cronogramas establecidos para la validación de los requisitos y adjudicaciones.
 - De otro lado, consideran importante que SECOP trabaje coordinadamente con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal-SICE, en el punto de la actualización de la base de datos de elementos y bienes, ya que la consulta a este último es obligado por ley en el paso de los estudios previos y de esta manera agilizar este paso donde se generan tantos inconvenientes.

- Finalmente en este estudio, si bien es cierto que los documentos digitales y las firmas certificadas son vistas como una ayuda porque ahorran tiempo y dinero, no existe en las Entidades la cultura e información para su uso por falta de capacitación, en cuanto a su funcionamiento, además de las dudas que se presentan con relación a la validez y veracidad de los mismos.

Por otra parte, en lo que a los índices de transparencia municipal se refiere, en relación con la contratación estatal, contenidos en el documento ITEP-Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, del citado documento oficial, se extraen las siguientes conclusiones:

- El conjunto de entidades evaluadas enfrentan dificultades para planear y hacer seguimiento permanente en áreas sensibles de la gestión pública como la contratación. Para resaltar algunos casos, 88 por ciento de las entidades obtienen calificaciones de menos de 60 puntos en la evaluación de contenido del manual de contratación.
- Estos instrumentos carecen de claridad en diferentes reglas de juego como son lineamientos sobre supervisores de contratos (7,3 puntos), garantía del derecho de turno para el pago (12,2 puntos), lineamientos para la cesión de contratos (22 puntos), políticas de supervisión (35,6 puntos), lineamientos sobre sanción y solución de controversias por parte de contratistas (42,7 puntos), disposiciones sobre estudios previos (46,3 puntos) y disposiciones sobre pliegos de condiciones (53,7 puntos).

- De otro lado, si bien en el 68 por ciento de las entidades existe un comité de contratación, en la práctica sólo 39 por ciento de estos sesionaron efectivamente para la revisión de un contrato registrado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y seleccionado de manera aleatoria.
- Para la evaluación de estos contratos hay pocas prácticas de participación de servidores con conocimiento técnico del objeto a contratar (hacen parte de 16 comités de 28). Mientras tanto, el nivel jerárquico que más representación garantiza es el directivo, con asiento en 25 comités.
- Merece un análisis especial la distribución de la contratación pública según sus modalidades. Las principales modalidades de contratación pública empleadas por las entidades durante las vigencias evaluadas fueron, en estricto orden: licitación pública (34 por ciento), contratos para programas de interés público (artículo 355 de la Constitución Política) (23 por ciento), selección abreviada (21 por ciento) y contratación directa (21 por ciento).
- Si bien la contratación directa no muestra fuertes signos de alerta, preocupa que, siendo la licitación pública la principal modalidad de contratación empleada, apenas 78 por ciento de los contratos suscritos bajo este esquema hayan sido supervisados u objeto de interventoría de obra pública.

PROPUESTAS

Colombia Compra Eficiente, es quien debe elaborar estudios que sirvan al Gobierno Nacional para la formulación, adopción y dirección de la política en materia de compras y de contratación pública.

- Colombia Compra Eficiente es quien debería realizar los diferentes análisis del Sector, de tal forma que presenten uniformidad no sólo en su formato que es simple cuestión de forma, sino en cuanto a la información brindada, es decir establecer contextos socioeconómicos y tecnológicos, generar los indicadores financieros bajo los cuales se evaluarán los diferentes oferentes. Y estableciendo el alcance del Análisis del Sector para que las instituciones no colminen a sus funcionarios a proyectar conclusiones dentro de tal estudio para favorecer de manera soslayada a algún sector de los oferentes.
- Las bases de datos de las cámaras de Comercio de las diferentes regiones deben estar articuladas a Colombia compra eficiente y poder ser consultadas desde allí para compilar información sobre los diferentes oferentes que conforman los sectores económicos, y poder realizar verdaderos estudios económicos sobre la oferta y sus condiciones económicas, ya que no todas las empresas u ONG le reportan al SIREM.
- El SIREM debe ofrecer información actualizada y fiable a nivel de los sectores económicos y de los indicadores financieros vigentes para cada año, y no transmitirle dicha responsabilidad al funcionario público ya que siempre que se consulta la página está en mantenimiento.

- Las diferentes entidades y agencias que realizan estudios o compilación de datos financieros y económicos deben unificar los subsectores que componen los sectores económicos, ya que son disímiles, entre los planteados por el DANE, el SIREM, las Cámaras de Comercio entre otros.
- Es importante que año a año se generen estudios económicos profundos sobre el desempeño y participación de la Organizaciones no Gubernamentales dentro de la economía y el PIB nacional.

CONCLUSIONES

- Podemos concluir, que si bien Colombia ha avanzado en herramientas para empoderar al ciudadano, como el SECOP, todavía son distantes, inaccesibles para muchos, buscar información en el SECOP que es la principal herramienta para controlar el erario. Es un trabajo dispendioso, difícil hasta para los que se dedican a hacer veeduría, siendo que la información que contiene el SECOP, debería poderse consultar de manera mucho más simple, pensando en ayudar a identificar patrones que indiquen corrupción.
- El SECOP debería ser una herramienta tecnológica que ofrezcan mayor transparencia en torno al gasto público y dificulten el camino de los promotores de la corrupción. Se requiere que el gobierno, los entes territoriales, los empresarios y la propia ciudadanía se articulen para que se produzca un verdadero cambio en este tipo de contrataciones. Que se tenga en tiempo real la información que determine por medios electrónicos los contratos adjudicados en los cuales se pudieran describir, por ejemplo, las obras que se están realizando, cuanto sería el valor si se da prórroga, por qué causas o circunstancias no se están realizando en los tiempos estipulados, etc.
- Una clara evidencia de ello, lo constituye la percepción de corrupción que tiene la ciudadanía en general. Para los ciudadanos del común la cuenta mucho el número de escándalos, de corrupción que sigue creciendo, tanto que

se ha vuelto de moda hablar de ‘carruseles’, ‘pulpos’, ‘carteles’, ‘mafias’, ‘venas rotas’ y ‘ollas podridas’.

- Si bien, como se dejó establecido, la implementación del SECOP y del control que ejerce el Portal único de Contratación, ha significado un avance en el control de las prácticas de corrupción en el país, incluso desde la propia institucionalidad, se alzan las voces que advierten sobre la permanencia de dicho fenómeno, es así como en el análisis de riesgo de corrupción que emitió Transparencia por Colombia, hizo una alerta sobre la falta de transparencia en la contratación pública y advirtió que las entidades del Estado no cumplen con su obligación de hacer públicos todos los procesos de contratación que realizan, lo que pone en duda sobre qué tan transparentes son los contratos que el Estado adjudica.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Tomando el texto de Metodología de la Investigación de Hernández Sampieri en su quinta edición, es menester afirmar que el siguiente trabajo posee un enfoque cualitativo, que tiene como marco de referencia básico, la fenomenología, el constructivismo, naturalismo e interpretativismo, que tiene como punto de partida una realidad jurídica y social para construir y en caso específico de este trabajo que interpretar.

En esta investigación y tal como nos permite el enfoque es una construcción de realidades subjetivas, que depende de los actores y escenarios desde los cuales se observan, puesto que permite describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes.

Se considera importante el enfoque crítico e interpretativo puesto que proporciona profundidad a los datos, riqueza interpretativa, contextualización el ambiente y entorno, detalles y experiencias únicas, el cual permite aportar un punto de vista novedoso y fresco de los fenómenos institucional y legal, al igual que manejar un grado más amplio de flexibilidad.

Bibliografía

Concepto 30330 (Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogota 2012).

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (23 de Octubre de 2003). *Conpes* 3249 . Obtenido de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3500_documento.pdf

Consejo Nacional de Política y Económica Social. (31 de Julio de 2002). *Conpes* 3186. Obtenido de <http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf>

Gobierno Nacional De Colombia. (s.f.). *Colombia Compra Eficiente*. Recuperado el 03 de 10 de 2014, de www.contratos.gov.co

Gobierno Nacional De Colombia, SECOP. (s.f.). *Aplicaciones Y normas*. Recuperado el 09 de 10 de 2014, de http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/secop/normas_rigen_el_secop.html

Ley 1150 (Congreso De La Republica 2007).

Ley 489, Art. 38 Numeral 1 Literal c (1998).

March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. *Free Press*.

Massal Sandoval, J. (2010). Gobierno electrónico ¿Estado, ciudadanía y democracia en internet? *Análisis Político*.

Sitios Web Consultados

- www.pte.gov.co (Portal de Transparencia Económica).

- http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuesto/formatos_pre/Instructivo.pdf
- Superintendencia de Sociedades. Sistema de Información y Riesgos Empresarial – SIREM- y la Baranda Virtual
http://viejoprograma.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534ace4eee4102f0bd5ca294791f/GEL_ME_EstudioCaso_SuperSociedades_SIREMyBarandaVirtual2008.pdf
- San José Costa Rica, Enero – Abril de 2010
http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/revista_121.pdf
- Massal, Julie. Sandoval, Carlos Germán. Revista Análisis Político. Gobierno electrónico. ¿Estado, Ciudadanía y Democracia en internet?. Revista Análisis Político Vol. 23 No. 68. Bogotá, Enero/Abril de 2010.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000100001
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Integridad en la Contratación Pública, Buenas Prácticas de la “A” a la “Z”.

<http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf>

- Ministerio de Comunicaciones. Programa Gobierno en línea. Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP-. Bogotá, D.C., octubre de 2008

<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa->

[files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/Documento_General_SECOP.pdf](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/Documento_General_SECOP.pdf)

f