

ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

I. INTRODUCCIÓN

1. El presupuesto de Colombia para 2013 es de \$185.5 billones de los cuales: (a) \$42.9 billones está destinado a inversión; (b) \$0.5 billones a gastos personales indirectos; y (c) \$1.5 billones a operación comercial¹. Por lo anterior es válido afirmar que el 27.7% del Presupuesto General de la Nación es ejecutado a través de compras y contratos de bienes, obras y servicios. Este valor no incluye los gastos ejecutados por las entidades territoriales, financiados con recursos del sistema general de participaciones y con sus recursos propios y tampoco incluye el presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. La OCDE estima que la compra y contratación pública representa en Colombia el 15.8% del Producto Interno Bruto. También es sabido que el sistema de compras públicas no opera con la mayor eficiencia y economía posible lo cual ha sido una preocupación de varios gobiernos.
2. La compra y contratación pública es un asunto estratégico pues la política pública se materializa a través de compras y contratos. El sistema de compra y contratación pública permitir cumplir oportunamente las metas y objetivos de las entidades públicas y garantizar resultados óptimos en términos de valor por dinero, eficacia, eficiencia, promoción de la competencia, manejo del riesgo, rendición de cuentas, publicidad y transparencia. Un sistema adecuado de compra y contratación pública permite al Estado ofrecer oportunamente los bienes, obras y servicios que debe proveer, lo cual genera mayor equidad, prosperidad y calidad de vida.

El sistema de compras y contratación pública debe ser un motor de la industria de los países si opera teniendo en cuenta a los oferentes de bienes y servicios.

3. El sistema de contratación pública de Colombia (SCPC) ha sido objeto de varios estudios y diagnósticos desde el año 2000. Todos estos ejercicios han tenido origen principalmente en la insatisfacción producida por: (a) el desempeño del sistema en términos de su agilidad y eficiencia; (b) la falta de capacidad para apoyar oportunamente la ejecución de los planes de inversión y de funcionamiento del gobierno; (c) los escándalos frecuentes y quejas sobre posible corrupción; y (d) la cuestionable calidad y sostenibilidad de algunos proyectos de inversión. A pesar de las buenas intenciones para modernizar y adaptar integralmente el SCPC a las nuevas y cambiantes necesidades del gobierno, a la evolución de los mercados, a las modalidades modernas de compras y contratación utilizadas internacionalmente y al comercio internacional, la inhabilidad de los sucesivos gobiernos para lograrlo ha generado frustración, lo cual ha marcado el SCPC.
4. Las reformas de los últimos años emprendidas en repuesta a los diagnósticos mencionados han sido parciales, modestas en sus objetivos y casi siempre centradas en reformas de tipo legal y procedimental. Después de gestionados los procesos de formulación y aprobación de las reformas legales, no existía un organismo idóneo para velar por su correcta implementación y para: (a) mantener el SCPC; (b) promover el desarrollo de capacidad humana e institucional; (c) formular las políticas para lograr los objetivos del SCPC; (d) proveer las herramientas para su correcta operación; y (e) coordinar las políticas del sector con otras políticas y funciones del Estado que tienen interrelación con el SCPC. Entretanto los

¹ Presupuesto General de la Nación 2013.



participes de la compra pública y la sociedad en general continúan insatisfechos con el desempeño y los resultados de la contratación pública. Para llenar este vacío, en noviembre de 2011 el gobierno creó la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - que empezó a funcionar en el segundo semestre de 2012. Este documento presenta la estrategia de gestión de Colombia Compra Eficiente para el corto y el mediano plazo.

Bogotá, enero de 2013

II. EL CONCEPTO MODERNO DE UN SISTEMA DE COMPRAS NACIONALES

5. La contratación pública es la disciplina de la administración pública que se ocupa de la adquisición, por parte de las entidades estatales, de bienes y servicios para: (a) su operación y funcionamiento del gobierno, como combustible, equipos de oficina, pasajes o vehículos; y (b) la ejecución de los planes de desarrollo del gobierno, reflejado en proyectos de inversión para construir escuelas, carreteras, puertos, entre otros o para adquirir o instalar tecnología. En la década de los 90 la contratación pública pasó de ser una tarea simplemente administrativa de las entidades públicas, enfocada en los procesos y el control para limitar abusos, a ser un poderoso instrumento para: (a) apoyar las metas estratégicas de los gobiernos para entregar a la comunidad oportunamente bienes, obras y servicios; (b) generar de empleo; (c) manejar eficiente del gasto público; (d) la protección ambiental; (e) desarrollar la capacidad industrial; y (f) la integración comercialmente entre otros.

En la década de los 90, con la necesidad de armonizar las prácticas de contratación pública entre los países miembros de la Unión Europea, y de atender los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo Plurilateral Sobre Contratación Pública – ACP)² de la Organización Mundial de Comercio, los países miembros de la Unión Europea desarrollaron métodos de compras electrónicas, se generó un creciente interés público por los temas de transparencia y gobernabilidad y empezaron a establecer estándares internacionales bajo la coordinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) conducentes a operar eficiente y transparente los sistemas de adquisiciones nacionales. A raíz de estos eventos muchos gobiernos emprendieron reformas para adecuar sus sistemas de compras a la nueva concepción de dicha función de gobierno.

Los párrafos siguientes describen las características más importantes del concepto moderno del sistema de compras que proporciona un marco para formular de la estrategia de acción para Colombia Compra Eficiente.

6. En los últimos 30 años, las adquisiciones de los gobiernos se diversificaron en su naturaleza, tamaño y complejidad. Anteriormente los gobiernos adquirirían principalmente los elementos

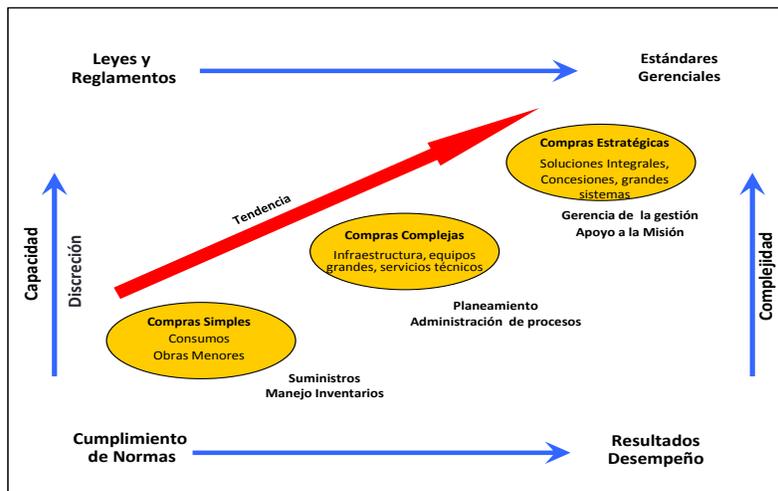
² El Acuerdo sobre Contratación Pública es un acuerdo jurídicamente vinculante de la OMC sobre contratación pública. Es un tratado plurilateral administrado por un Comité de Contratación Pública compuesto por los Miembros de la OMC que son Partes en el ACP y, por consiguiente, tienen derechos y obligaciones en virtud del Acuerdo. Colombia es gobierno "observador" del ACP y como tal tiene obligaciones establecidas en el artículo XVII del mismo que establece los requisitos básicos de transparencia necesarios para adquirir la condición de observador en el marco del Acuerdo. El ACP se basa en los principios de apertura, transparencia y no discriminación, aplicables a las actividades de contratación de las Partes que lo han suscrito para beneficio de esas Partes y de sus proveedores, mercancías y servicios. El texto del Acuerdo comprende las normas específicas que ponen en aplicación esos principios. El texto del acuerdo puede verse en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/qpr-94_01_s.htm



necesarios para su funcionamiento (papelería, útiles de oficina, elementos para atención de salud, utilería escolar, materiales de construcción, etc.) y adelantaban directamente los proyectos de infraestructura, utilizando sus propios recursos de mano de obra, equipo y materiales, y solamente ocasionalmente contrataban con terceros la ejecución de obras relativamente pequeñas (carreteras puentes, acueductos, etc.). La función de compras consistía esencialmente en administrar las reglas de compras y manejar los inventarios. La complejidad y el tamaño de los proyectos han crecido con los años hasta rebasar la capacidad de ejecución directa por parte del Estado. Lo anterior, junto con consideraciones de eficiencia, hace que hoy en día los gobiernos contraten con el sector privado la mayoría de los bienes, obras y servicios que deben entregar a los ciudadanos, desde la provisión de bienes y servicios comunes, hasta sistemas complejos como soluciones integradas de tecnología de naturaleza industrial o militar, grandes sistemas eléctricos, concesiones de infraestructura y otros similares.

Las entidades del Estado deben hoy diseñar, administrar y ejecutar procesos complejos que requieren sofisticación para determinar con claridad las necesidades y cubrir el proceso desde su planeación hasta la disposición de los activos o la decisión de que las garantías han sido cumplidas, pasando por la redacción y la negociación de los contratos y documentos adicionales del proceso en un ambiente de negocios complejo. Mientras más compleja es la compra se requiere más sofisticación en la gerencia, más capacitación en el recurso humano y más altos los estándares éticos y de desempeño para permitir más discreción por parte de los compradores para el manejo eficiente de los procesos. El gerente de compras públicas debe ser formado profesionalmente, pues más que cumplir estrictamente con procedimientos debe tomar decisiones gerenciales que conduzcan a maximizar el valor del dinero público³ para la sociedad. La figura 1 muestra esta evolución.

Fig. 1 - Evolución de las Compras Públicas



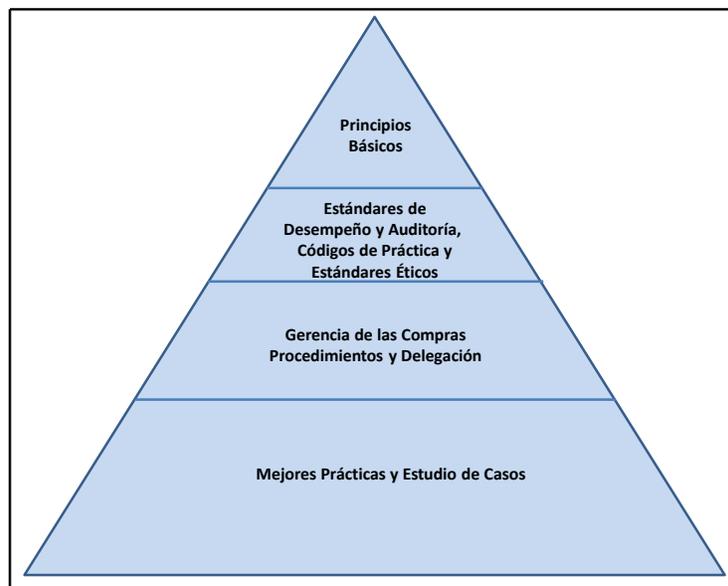
³ *Value for Money* o valor por dinero o valoración del dinero público en este documento se define como la combinación óptima del costo total del ciclo de vida del proyecto (es decir costos de inversión, propiedad, operación, mantenimiento y retiro) y la calidad (ajuste a los requerimientos) del bien o servicio para satisfacer las necesidades del usuario.



7. El marco regulatorio del sistema de compra y contratación ha evolucionado para acompañar estos cambios. Las leyes, instrumentos de mayor jerarquía, tienden a ser más simples, limitándose a establecer los principios y las políticas, dejando los detalles de aplicación e implementación para los reglamentos, los manuales operativos y la documentación de los procesos de contratación y los contratos. Estos instrumentos de menor jerarquía pueden ser modificados más fácilmente por la vía administrativa, dando así la flexibilidad necesaria al sistema para adaptarse a los cambios veloces de oferta de los mercados, a las técnicas modernas de compra y a las necesidades cambiantes del Estado. Por otra parte, hay métodos de adquisiciones y contratación que incluyen negociaciones y discusiones con los proveedores antes o durante los procesos de selección, tema antes vedado en la contratación pública.

Los sistemas de compras electrónicas con capacidad transaccional se han perfeccionado, y se usan como herramientas para promover la buena planeación y la transparencia de la gestión del sistema de compra y contratación pública. El enfoque actual del sistema está en los resultados, lo cual da más discreción a los gerentes de compras para tomar decisiones dentro de un marco definido de ética, transparencia, y rendición de cuentas en términos de resultados, equidad y valoración del dinero. La figura 2 (basada en la pirámide invertida de Kelsen)⁴ ilustra la estructura y jerarquía de los elementos de un sistema regulatorio moderno basado en resultados, estándares de desempeño y éticos y no solo en procedimientos.

Fig. 2 – Jerarquía Regulatoria de un Sistema Basado en Desempeño



8. Los controles en los países más avanzados han evolucionado enfatizando la identificación y mitigación de riesgos en la contratación, la prevalencia de buenas prácticas de compras y la auditoría de los resultados y de valor por dinero. La auditoría de procesos y el estricto

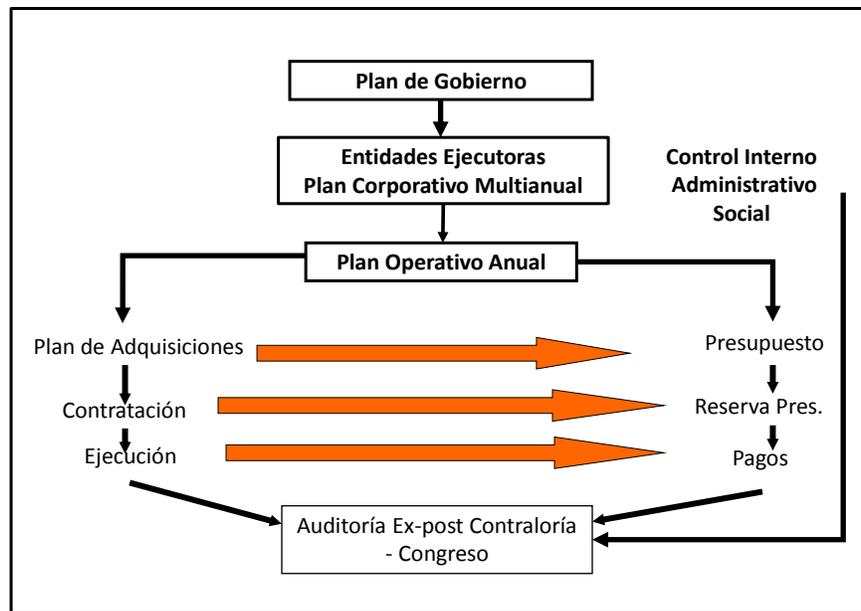
⁴ Tomado y adaptado de "Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean"- Dr. Paul Shapper, Joao N. Veiga Malta – The World Bank – December 2010



cumplimiento de formalidades han pasado a un segundo plano y se han hecho más selectivas, siendo aplicadas sólo cuando se detecta negligencia administrativa o corrupción. Las veedurías o auditorías sociales han sido promovidas, organizadas e incentivadas mediante el apoyo oficial y de la legislación que garantiza el acceso a la información.

- Los estados han creado entidades responsables de la orientación y control general del sistema las cuales deben fortalecer la capacidad del mismo y establecer mecanismos especializados independientes (distintos de la justicia ordinaria) para resolver ágil y oportunamente las disputas licitatorias y contractuales. El sector de las adquisiciones ha dejado de trabajar aisladamente y hoy se integra y coordina activamente con otras funciones del Estado y con sus planes estratégicos de desarrollo. Es así como por ejemplo haciendo usos de las herramientas tecnológicas modernas se han integrado ya en muchos países los sistemas de compras públicas con los de administración financiera y presupuestal promoviendo así una planeación y ejecución ordenadas del gasto público y un adecuado flujo de caja para los proyectos y las compras. La figura 3 muestra esquemáticamente la integración de las compras públicas con el sistema de administración financiera y con el plan de gobierno.

Fig. 3 – Integración de las compras Públicas y el Sistema de Administración Financiera.



- Lo anterior se apoya en un cuerpo de gerentes y administradores profesionales de compras, quienes son formados y calificados adecuadamente y a quienes el Estado ofrece incentivos profesionales, empleo de calidad bien remunerado y con posibilidades de crecimiento profesional. Hace mucho tiempo en muchos países existen cursos de grado y post grado de carácter permanente en administración de compras públicas en centros educativos públicos y privados. El sistema de servicio civil reconoce la carrera de compradores del Estado con el correspondiente escalafón que atrae personal competente a los concursos para tales posiciones.



11. La consecuencia de la existencia de sistemas con estas características, además de la eficiencia y economía, son los menores costos administrativos, y de transacción para el gobierno y los particulares, menores oportunidades de soborno y pagos ilegales por agilización de trámites y una mayor posibilidad de detectar y sancionar abusos. La modernización del sistema también aumenta la confianza de los proveedores en el mismo y estimula su participación y la competencia amplia, evitando así la captura por unos pocos de los negocios del Estado, lo que es tierra fértil para el abuso y la corrupción.

III. DESARROLLO RECIENTE DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

12. Entre los años 2000 y 2010 se adelantaron varios estudios sobre el SCPC. El Anexo 1 presenta una descripción detallada de los análisis efectuados y de distintas intervenciones del gobierno para mejorar el SCPC. Un primer grupo de estudios contó con el apoyo del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y consistió en diagnósticos sobre el estado del SCPC acompañados de recomendaciones para su mejora. Principalmente dos instrumentos internacionales de análisis y diagnóstico fueron utilizados para estos trabajos: (a) el Informe de Evaluación del Sistema de Compras Públicas del País (*Country Procurement Assessment Report – CPAR*)⁵; y (b) la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Nacionales desarrollado por la OCDE⁶. El primer diagnóstico del SPSC es del año 2000, fue actualizado en el 2005⁷ y el análisis con la metodología de la OCDE se realizó en 2008⁸.
13. Los diagnósticos adelantados con la ayuda de la banca multilateral sirvieron de base para un segundo grupo de análisis más detallados y para las decisiones tomadas por el para implementar cambios en el SCPC. Entre estos diagnóstico son destacables: (a) la inclusión de un componente para modernizar el SCPC en el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público MAFP II en 2001 financiado por el BM; y (b) la creación el mismo año del Programa de Contratación Pública DNP-BIRF en el Departamento Nacional de Planeación - DNP - para implementar ese componente. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES - adoptó las recomendaciones del DNP⁹ que incluían

⁵ La Evaluación del Sistema de Compras Públicas del País (CPAR por sus siglas en inglés) tiene como objetivos principales: a) proporcionar un análisis general del sistema de adquisiciones públicas, que incluye el marco legal, la arquitectura institucional, la capacidad de control y vigilancia, los procedimientos y prácticas y la calidad de desempeño del sistema en la práctica. funcionan éstas en la práctica; b) adelantar una evaluación general de los riesgos institucionales, organizacionales y de otro tipo asociados con el proceso de adquisiciones; desarrollar un plan de acciones y sus prioridades para efectuar reformas que se requieran y c) evaluar la capacidad y desempeño del sector privado en su participación en las adquisiciones públicas y la calidad de las prácticas comerciales que se relacionan con las adquisiciones del Estado.

⁶ La metodología Evaluación de los Sistemas de Compras Nacionales de la OCDE compara el sistema bajo análisis con una serie de indicadores o estándares acordados internacionalmente como buenas prácticas para la estructuración y desempeño de dichos sistemas e identifica las desviaciones y posibles soluciones para acercar el sistema a dichos estándares. Examina los aspectos legales, los arreglos institucionales, la eficiencia de las operaciones y su interacción con el mercado, la integridad del sistema y la calidad de los controles. Ver OECD - Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS) – December 2009 <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/45454394.pdf>.

⁷ Colombia – Informe de Evaluación de Adquisiciones de País (CPAR) – 18 de septiembre de 2000 – Banco Mundial Colombia - Informe de Evaluación de Adquisiciones de País – CPAR Update Report – 28 de julio del 2005 – Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸ Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Colombia – Metodología OECD – Comisión Intersectorial de Contratación Pública, Secretaría Técnica- CINCO – Noviembre 4 de 2008

⁹ Documento CONPES 3186 de 31 de julio de 2002.



la modificación de la Ley 80 de 1993 (que ha sido el estatuto rector de la contratación en Colombia desde su promulgación), la creación de un Consejo Nacional de Contratación (CNC) y la creación del Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública. Este fue el inicio de una cadena de decisiones tomadas por el CONPES en los años subsiguientes a medida que se actualizaban los informes y diagnósticos sobre la evolución del SPSC. En el año 2003 el CONPES consideró de nuevo el tema de las compras públicas¹⁰ con un mayor énfasis en temas de control de corrupción, en la necesidad de mejorar la calidad de las políticas y la legislación, una mejor coordinación de las organismos involucrados y sus políticas y en la necesidad de modernizar la legislación y los sistemas de información y compras electrónicas (e-GP).

14. En 2004 el gobierno nacional creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO)¹¹, nueva versión del CNC al que se refirió el CONPES 3186, comisión integrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el director del DNP y un representante del Presidente de la República con las responsabilidades de: (i) asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de las entidades públicas en materia de contratación pública; (ii) proponer la adopción de políticas públicas para orientar la gestión contractual orientadas a disminuir los costos de operación y transacción; (iii) proponer medidas para fortalecer la visibilidad de la gestión contractual; (iv) formular parámetros para una gestión precontractual y contractual adecuada y para evaluar y monitorear la gestión contractual por indicadores; y (v) definir los parámetros para la implementación del sistema integral de contratación electrónica.

Muchos de los temas identificados en el año 2000 seguían vigentes en el año 2004, lo cual fue confirmado por los diagnósticos de 2005 y 2008 mencionados en el numeral 12 anterior. Entre los años 2005 y 2007 y a raíz de la actualización del CPAR del 2000, el gobierno colombiano emitió varios decretos reglamentarios para promover la publicidad de la contratación y el uso de tecnología electrónica en el manejo de las compras y en 2007 sancionó la ley 1150 que reformó parcialmente la Ley 80 de 1993. Los avances fueron importantes en ese periodo pero, como se verá, insuficientes para llevar el sistema a los estándares requeridos hoy.

IV. CREACIÓN Y PAPEL DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

15. El gobierno de Colombia creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante el Decreto 4170 de noviembre 3 de 2011 contenido en el Anexo 2, consciente de que una de las mayores insuficiencias para modernizar el SCPC era la falta de una agencia rectora encargada de orientar y dirigir los cambios que este necesita. El Decreto 4170 reconoce la necesidad de: (a) crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del sistema y generar mayor transparencia en las compras; y (b) tener una entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo. El Decreto 4170 establece que el CINCO, en la forma y estructura que tenía, carecía de la capacidad institucional para asegurar la coherencia, la coordinación y la ejecución de las políticas de contratación, orientar la gestión contractual, formular parámetros para la gerencia contractual, fortalecer la planeación contractual y definir los parámetros de implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica. Colombia Compra Eficiente debe entonces asumir estas responsabilidades.

¹⁰ Documentos CONPES 3248 y 3249 ambos de octubre de 2003.

¹¹ Decreto 3620 de 2004.



16. El Decreto 4170 otorga las siguientes funciones a Colombia Compra Eficiente, sin perjuicio de otras que correspondan a la naturaleza de la entidad:
- La **formulación de políticas** planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado.
 - La **racionalización** normativa para una mayor eficiencia de las operaciones.
 - El **desarrollo y difusión** de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia.
 - La **coordinación** con otras entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos.
 - La elaboración de **estudios, diagnósticos y estadísticas** para mejorar la efectividad del sistema.
 - La absolución de **consultas** sobre la aplicación de las normas y **expedir circulares** sobre la materia.
 - El apoyo al Gobierno en las **negociaciones** internacionales sobre el tema.
 - El diseño, la organización y la celebración de **acuerdos marco de precios**¹².
 - El desarrollo del sistema de **compras electrónicas**.
 - El apoyo a los **oferentes** para facilitar y mejorar su participación.
 - La difusión de **mejores prácticas** y coordinar con otras entidades los programas de capacitación.
 - El **apoyo a las entidades territoriales** en la gestión de compras.
- 17 Colombia Compra Eficiente es una unidad administrativa orientada por un consejo directivo de alto nivel presidido por el Director del DNP y en el que tienen asiento el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, el Ministro de Transporte o su delegado, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado y un representante del Presidente de la República. Esta composición viabiliza una coordinación directa de políticas con los sectores clave de las adquisiciones públicas.

El Director de Colombia Compra Eficiente es nombrado por el Presidente de la República y la financiación de Colombia Compra Eficiente proviene del presupuesto nacional.

V. LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

18. A pesar de los avances logrados en los últimos años, el SCPC tiene problemas persistentes que Colombia Compra Eficiente debe enfrentar:
- La gestión de las compras públicas es abordada bajo un enfoque operativo y legalista.*
 - Visión incompleta del ciclo de compras en el cual no se da la suficiente importancia a: (i) la planeación; (ii) el análisis del riesgo; (iii) el seguimiento de la ejecución de las compras y contratos; (iv) la comunicación y conexión entre quien tiene la necesidad y quien establece los instrumentos para satisfacerla.*

¹² Un Acuerdo Marco entre uno o varios compradores y uno o varios proveedores establece los términos y condiciones de los contratos a ser adjudicados en un período de tiempo que pueden incluir precios y cantidades a suministrar en el período.



- (c) *Ausencia de capacidades en, y de comunicación entre, los partícipes de la compra pública.*
 - (d) *Marco regulatorio complejo, extenso y confuso.*
 - (e) *Ausencia de mecanismos para la agregación de demanda del Estado.*
 - (f) *Gran desconfianza entre los partícipes de la compra pública.*
 - (g) *Modelo organizacional actual de la función de compra pública no posibilita la transición a una visión estratégica.*
 - (h) *El soporte tecnológico al ciclo es limitado, no ofrece información adecuada y suficiente, y no permite su manejo.*
19. Los retos de Colombia Compra Eficiente descritos en la presente sección son unos de carácter técnico y otros que requieren decisiones de política pública. Algunos de estos retos están bajo el resorte de Colombia Compra Eficiente pero otros requieren un tratamiento interinstitucional, consenso e intervenciones desde los más altos niveles de gobierno.
20. *Transformación de la cultura de la contratación.* En Colombia las compras públicas son vistas como un proceso legal y no de negocio. Esto se refleja en: (a) la composición de los equipos de compras¹³; (b) la cultura de los funcionarios y de los proveedores¹⁴; (c) la visión incompleta del ciclo de compra pública¹⁵; y (d) la naturaleza contenciosa de los procesos de selección de contratistas y de la ejecución de contratos¹⁶. Adicionalmente, en la administración de las compras prevalece la cultura del trámite y del minucioso cumplimiento de formalidades que frecuentemente tiene un impacto negativo en el costo, la oportunidad o la calidad de los resultados. La misma mentalidad de proceso prevalece en los organismos de control, por lo cual el enfoque es exigir el cumplimiento estricto de formalidades, lo cual muchas veces no añade valor, sin considerar ni los costos ni los tiempos involucrados. Lo anterior se combina con la asimetría entre la severidad del castigo al funcionario por omisiones o errores y el poco reconocimiento explícito por la buena gestión. El incentivo para el funcionario es entonces cumplir celosamente con cada detalle del proceso, generando una absoluta aversión al riesgo que lleva a la parálisis de decisiones o a una delegación hacia arriba, lo cual congestiona el proceso de adquisiciones con demoras y costos financieros y económicos asociados a tales retrasos. En ocasiones la administración rechaza buenas ofertas por el incumplimiento de formalidades que podrían subsanarse fácilmente. Además cada vez que se presenta un escándalo por corrupción o por falta de eficiencia se trata de resolver la situación añadiendo nuevas reglas y controles pero no se deroga lo que ya es obsoleto o redundante o que no añade valor y se crean contradicciones y complejidades en la legislación. Es por lo tanto necesario elaborar un plan para transformar la cultura de las compras y el comportamiento de los actores con base en incentivos adecuados.
21. La mentalidad de proceso y control es parte de la tradición administrativa del país y por lo tanto cualquier reforma que se emprenda debe centrarse en una transformación de la cultura para enfocarse en los resultados y en el comportamiento basado no en reglas sino en principios éticos. Es fácil para un funcionario deshonesto esconder comportamientos corruptos

¹³ Los grupos de compras en las entidades estatales están en un cuarto o quinto nivel en la jerarquía, el perfil del recurso humano de tales grupos está orientado a temas legales y no hay en los grupos conocimiento de logística, estrategias de abastecimiento, compras y contratación, análisis financiero

¹⁴ El enfoque del funcionario es el cumplimiento de procedimientos y no el logro de las metas y hay una gran desconfianza entre el funcionario y el sector privado que impide una comunicación adecuada.

¹⁵ Ver el literal (b) del numeral 18 del presente documento.

¹⁶ La contratación pública en Colombia tiene una alta litigiosidad y existe una aversión del funcionario público por la conciliación y los mecanismos alternativos de solución de conflictos, aversión que no es injustificada.



tras el cumplimiento de todas las reglas y minucias del proceso pues esto se ha convertido en lo esencial y no el resultado en términos de valor por dinero que debe obtener el Estado. Además el cambio cultural debe abarcar no solo a los compradores del Estado, sino también a los proveedores, los organismos de control, los medios de comunicación, los gremios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema. Por eso para implementar una reforma es necesario un acuerdo de los partícipes de la compra pública para establecer claramente los principios y las normas de comportamiento de cada uno de los actores para que el sistema funcione adecuadamente. Dado el carácter transformador de la reforma, esta debe tener un fuerte liderazgo desde la cima y un sistema de reconocimientos explícitos y públicos (no necesariamente económicos) para personas e individuos que exhiban comportamientos ejemplares.

22. *Legislación.* En los últimos años el Estado colombiano ha revisado la normativa del SCPC. La expedición de la Ley 1150 de 2007 que modificó parcialmente la Ley 80 de 1993, la expedición de sus decretos reglamentarios (1170, 2474, 3460 y 4444 de 2008)¹⁷, estos últimos recopilados por el más reciente decreto 734 de abril de 2012 cuyo objetivo fue incluir en un único ordenamiento la reglamentación del SCPC son muestra de esto. Adicionalmente, ha habido otros cuerpos legislativos que modifican el SCPC como la Ley 1474 de 2011 llamada el Estatuto Anticorrupción y el Decreto Ley 019 de 2012 incorporaron modificaciones a la Ley 80 de 1993 y a la Ley 1150 de 2007. Por su parte, la expedición de otras normas para la promoción de la pequeña y mediana empresa y para la inclusión de la población vulnerable en la política de compra y contratación pública.

La dispersión legislativa no genera claridad. En relación con el decreto 734 de 2012 es importante mencionar que a pesar de la buena intención de consolidar toda la reglamentación del SCPC, el decreto es muy largo (151 páginas y un extenso articulado) y ha resultado en confusión por parte de proveedores y compradores. La normativa necesita simplificación, descongestión y actualización para incluir los sistemas modernos de compras y dotar al SCPC de la flexibilidad necesaria con una estructura legal en la cual los principios, los detalles operacionales y procedimentales estén en el instrumento más adecuado (leyes, decretos, circulares, manuales, documentos modelo, etc.) dependiendo de la necesidad y frecuencia de adaptación a los cambios en las demandas gubernamentales y en el mercado.

23. *Proliferación de manuales, guías y documentos tipo a nivel de ejecutores.* Hay una multitud y diversidad de reglas, procedimientos, formatos contractuales y pliegos de licitación aún para comprar los mismos bienes y servicios pues cada entidad tiene sus procedimientos y formatos propios. El costo para el estado de administrar todas estas reglas es sustancial y el riesgo legal para los licitantes que deben operar en ese ambiente incrementa los costos de transacción. Los proponentes deben invertir en entender las normas de cada ente o limitarse a participar en los procesos de selección de solamente unas pocas entidades o en los procesos de aquellas que tienen menos trámites, fraccionando así el mercado y creando una mentalidad de club apta para la corrupción. Lo anterior resulta en mayores precios de adquisición para cubrir los riesgos o en menor competencia con el consiguiente resultado en sub oferta de bienes y servicios. Finalmente el excesivo trámite facilita el soborno. En efecto, la Primera Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas

¹⁷ También se emitió la ley 1474 de 2011 sobre controles en la contratación pública.



muestra que el 73% de los encuestados escogió como motivo para sobornar la facilitación de trámites¹⁸.

24. *La implementación de las reformas no es un evento sino un proceso continuo.* Los sistemas de compra no pueden ser estáticos como no lo son los mercados ni las necesidades de los gobiernos. Por lo tanto, el sistema de compras requiere una gerencia activa y permanente para mantenerlo al día y no reformarlo cada 10 o 15 años cuando su obsolescencia hace crisis. Además las reformas del sistema requieren ir más allá de la expedición de leyes y decretos. Las reformas deben traducirse en prácticas operacionales y requieren el conocimiento detallado de todos los partícipes de la compra pública para su correcta implementación. Para ello se necesitan instrumentos como manuales de operación, modelos de documentos de procesos de selección, instrucciones de aplicación, modelos de informes para distintos consumidores y niveles en la administración, modelos de estudios de mercado, técnicas de planeación de compras, etc. Este trabajo de apoyo para la implementación operacional de las reformas no ha contado en años pasados ni con los fondos ni con un plan detallado y completo y los funcionarios así como los proponentes se ajustan a cada nueva reforma por tanteo y error con grandes costos para el Estado y la sociedad.
25. *La carrera, la capacitación del recurso humano y su diversificación.* Las compras públicas requieren equipos multidisciplinarios pero en Colombia la mayoría de los funcionarios de compras son abogados. Hay pocos especialistas en logística, estrategias de abastecimiento, compras y contratación, economistas de compras públicas, analistas financieros o especialistas en gerencia de grandes sistemas de compras. El recurso humano que opera el SCPC ha aprendido en el oficio pues fuera de cursos esporádicos que son más informativos que formativos no hay programas permanentes de formación profesional en el campo. La excepción son los programas académicos de contratación pública con orientación exclusivamente jurídica que se dictan en las facultades de derecho. Entonces aun cuando hay excelentes juristas en la materia existen pocos especialistas en planeación, logística y gerencia de compras y son pocas las oportunidades de mejoramiento y actualización profesional. Por otra parte hay al menos evidencia anecdótica de que es común el acceso a las posiciones y la promoción profesional por conexiones o influencias y no por conocimientos o méritos. Estos problemas se agravan en la medida en que se desciende en la administración de pública del nivel central a los departamentos y municipios.
26. *La resolución extra judicial de desacuerdos.* En Colombia no existen sistemas dedicados para la atención de protestas, peticiones o quejas en materia de contratación pública fuera de la justicia ordinaria. Aun cuando existe la vía administrativa para la revisión de quejas o desacuerdos, los plazos para resolver protestas precontractuales son discrecionales (establecidos en los pliegos) y a veces no se cumplen.¹⁹ Es más, dentro de cada entidad no hay una unidad única para atender protestas y generalmente los múltiples pasos para su resolución retardan los procesos o resuelven tardíamente el caso. La alternativa para el proponente u otros quejosos es acudir a los tribunales que no tienen plazos definidos para resolver los asuntos de su conocimiento y que debido a congestión judicial en Colombia tardan mucho tiempo en tomar decisiones. Además los tribunales de lo contencioso administrativo solamente pueden fallar después de adjudicado el contrato a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Los costos y demoras de estos procesos

¹⁸ Primera Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas - Transparencia por Colombia Julio de 2008.

¹⁹ El Decreto 4170 de 2011 no estableció función alguna a cargo de Colombia Compra Eficiente en relación con la resolución extra judicial de desacuerdos, lo cual sí ocurre en otras jurisdicciones como la chilena.



desalientan la vigilancia de los procesos por parte de los interesados que prefieren no desafiar las decisiones de las entidades lo cual puede resultar en tratamiento arbitrario o discriminatorio y en corrupción.

27. *Coordinación con otros sistemas y funciones del Gobierno.* El SCPC requiere el trabajo coordinado de Colombia Compra Eficiente y otras entidades estatales como el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y las superintendencias, además del trabajo con los compradores públicos. Actualmente, la coordinación entre los sistemas de administración presupuestal y financiera y el SCPC son débiles. La tecnología permite que los dos sistemas estén íntimamente integrados para asegurar que las decisiones de compras y contratación y las autorizaciones de pagos se reflejen en forma inmediata en la creación de las reservas presupuestales y de tesorería evitando desfinanciamiento, demoras en los pagos y mejorando los pronósticos de caja y el manejo de efectivo. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) ha sido diseñado para resolver estos aspectos al nivel de los recursos de la Nación, pero deja por fuera un importante número de entidades públicas y no registra información sobre las empresas industriales y comerciales del Estado, que ejecutan una parte importante de los recursos públicos. Por ejemplo, el Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) no garantiza que los desembolsos autorizados sean congruentes con los requerimientos de los compromisos contractuales. Esta interfaz entre los sistemas financieros y de compras requiere todavía mucho trabajo y mayor cobertura.
28. *Controles enfocados en procesos.* Como se mencionó antes, el enfoque de los entes de control en el proceso es un fuerte incentivo para el legalismo de los funcionarios sin que necesariamente mejore la integridad del SPSC. Es necesario que los organismos de control y las oficinas de control interno empiecen aceleradamente a moverse hacia auditorías enfocadas en resultados, valor por dinero e identificación y mitigación de los riesgos.
29. *Las debilidades de los sistemas de los departamentos y municipios y la necesidad de asistencia técnica.* Los departamentos y municipios adolecen de debilidades técnicas y operacionales en el manejo de las compras y de los presupuestos y son muy vulnerables a los abusos. La descentralización administrativa no ha sido acompañada del debido desarrollo de capacidad local, no hay entrenamiento ni asistencia técnica para la administración de las compras y la selección y promoción de funcionarios de compra no se hace generalmente por méritos. En los municipios y departamentos más pobres, donde el mal uso de los recursos afecta a los más pobres, la baja capacidad técnica de los funcionarios, la captura clientelista, la intimidación y la falta de organizaciones sociales idóneas para vigilar el gasto, facilitan la corrupción y la ineficiencia.
30. *Carencia de técnicas modernas de compras.* No existen estrategias modernas de abastecimiento de bienes de consumo para el Estado en general sino para entidades individuales. Por ejemplo compras de elementos de consumo como papelería, computadores, llantas, pasajes aéreos, gasolina y muchos otros similares son susceptibles de agregación para grupos de entidades para aprovechar la negociación de las entidades del Estado como un único comprador, minimizando el número de transacciones y obteniendo mejores precios. Las técnicas de contratación avanzada como contratos marco y compras por catálogo deben utilizarse. Esto exige una definición clara de estrategias de abastecimiento y un muy buen conocimiento de la estructura de los mercados, que hoy no se tiene, para evitar oligopolios y otros efectos indeseables.



31. *La preparación de los proyectos y la estrategia de contratación.* La contratación de proyectos con preparación inadecuada, con una deficiente planeación, especificaciones deficientes o diseños o estudios incompletos, resulta en atrasos durante la ejecución del contrato y en reclamaciones, litigios y calidad deficiente del bien, obra o servicio o una combinación de estos elementos. Las deficiencias en la preparación de los procesos de contratación no pueden ser subsanadas por el sistema de compras por bueno que este sea. Igualmente el sistema de evaluación y análisis de grandes proyectos de inversión debería incluir un estudio de la mejor estrategia de contratación. Por ejemplo un proyecto de infraestructura puede contratarse por lotes, en su totalidad, por precios unitarios, llave en mano o como una concesión con las variantes en cada una de las modalidades. Cada una de esas conlleva una diferente distribución de riesgos entre el comprador y el vendedor y por ende diferentes costos financieros. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP publicaron en diciembre de 2011 la Guía de Buenas Prácticas para la Ejecución de Proyectos de Asociación Público Privada, con apoyo del BID, en la cual hay una metodología para determinar cuándo se debe ejecutar un proyecto de iniciativa privada y cuándo por obra pública. A pesar de lo anterior, en Colombia no existe una metodología unificada para decidir cuándo el sistema de concesiones o figuras similares es el más apropiado para un proyecto específico. Estudios recientes muestran la existencia de graves deficiencias en este campo en lo regulatorio, lo institucional y lo técnico y sobre todo la carencia de una estrategia nacional a largo plazo y de una definición de las políticas y criterios para determinar los proyectos que deben contratarse por métodos de concesión, asociación o similares²⁰. Los países más desarrollados tienen metodologías de análisis para determinar la estrategia de contratación óptima. Este es un tema que debe abordarse con los organismos encargados de evaluar los proyectos de inversión del gobierno.
32. *La auditoría o control social.* Colombia tiene una legislación avanzada en materia de participación ciudadana y auditoría social (Ley 850 de 2003) pero su implementación y la efectividad se han visto debilitadas por la falta de recursos y por la captura política. Existen además importantes y respetadas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y gremios profesionales que trabajan en los temas de anticorrupción en contratación pública. Estas son fortalezas que pueden aprovecharse para promover una mejor y más transparente rendición de cuentas de las entidades hacia la sociedad civil. Un apoyo efectivo del gobierno con ayuda para organización, entrenamiento y suministro de información adecuada y entendible por la comunidad para desempeñar su papel de veeduría puede marcar una gran diferencia en la integridad del SCPC. Este elemento de vigilancia social es crítico en las pequeñas comunidades en donde la capacidad de los funcionarios y el control son más débiles y las posibilidades de abuso clientelista e intimidación a los actores son mayores.

VI. VISIÓN, MISIÓN Y OBJETIVOS

33. La visión de Colombia Compra Eficiente es ser la organización del Gobierno Nacional que lidera y coordina el SCPC, asegurando el óptimo valor por dinero con transparencia en la compra y contratación pública en Colombia y generando confianza a todos los participantes del sistema.

²⁰ Ver por ejemplo “Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia”- Olga Lucía Acosta, Patricio Rosas Balbontín, Alejandro Silva – CEPAL, noviembre de 2008.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35463/lcl2955e.pdf>



34. La misión de Colombia Compra Eficiente es: (a) ofrecer a los partícipes de la compra pública un sistema de información de la compra y la contratación pública que permita hacer transacciones en línea, con instrumentos y herramientas que respondan las necesidades de bienes, obras y servicios que adquiere el SCPC y que ofrezca información suficiente y de calidad para tomar decisiones, y para permitir cumplir con las metas y objetivos de las entidades estatales, el plan nacional de desarrollo y los planes territoriales de desarrollo, asegurando el óptimo valor por dinero en la compra y contratación pública y su transparencia y generando confianza; (b) formular políticas y propuestas de reformas legislativas y regulatorias, apoyar y coordinar la gestión de las mismas; (c) asistir técnicamente y trabajar en equipo con los partícipes de la compra pública; (d) monitorear y apoyar el desarrollo del mercados; y (e) analizar permanentemente el comportamiento del SCPC en busca de la innovación y mejora continua del mismo.
35. Los objetivos estratégicos de Colombia Compra Eficiente son:
- Incrementar el valor por dinero destinado a la compra y contratación pública.
 - Promover la competencia en la compra y contratación pública.
 - Ofrecer un sistema estable de *e-procurement* de fácil acceso para los partícipes de la compra pública que genere un sistema de información confiable para el SCPC.
 - Fortalecer las capacidades y gestionar conocimiento para los partícipes de la compra y la contratación pública y para el equipo de trabajo de Colombia Compra Eficiente.
 - Generar un ambiente de respeto a las reglas de juego y confianza entre los partícipes de la compra pública.
36. Colombia Compra Eficiente debe lograr sus objetivos estratégicos cumpliendo con las funciones asignadas en el Decreto 4170 de 2011 mediante la formulación de políticas, la creación e implementación de herramientas, instrumentos y la organización del sistema de información del SCPC, el apoyo y coordinación de la gestión de reformas legislativas y regulatorias, la dirección y coordinación de acciones tendientes a la mejor operación del SCPC, la asistencia técnica, la coordinación del proceso de formación y el trabajo en equipo con los partícipes de la compra pública, el apoyo al desarrollo del mercado, y el monitoreo y análisis permanentes en busca de la innovación y mejora continua de los sistemas.
37. Las acciones de Colombia Compra Eficiente están enmarcadas en los seis ejes identificados en el Plan de Desarrollo 2010-2014, a saber:
- Innovación** en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible. La innovación es una de las prioridades de Colombia Compra Eficiente pues el SCPC requiere modernizar y mantener al día sus conceptos, enfoque, marco legislativo, capacidad institucional y humana, sus herramientas de trabajo y sus técnicas de compras y contratación para estar a la altura de los mejores, atraer participación y promover competencia.
 - Buen gobierno** como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano. El fomento de la rendición de cuentas, la calidad de la regulación para evitar discriminación, la transparencia, y el enfoque en valor por dinero son objetivos que Colombia Compra Eficiente debe tener como referencia central de su gestión.



- **Relevancia internacional de Colombia** en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación. Para que Colombia pueda capturar los máximos beneficios de los tratados de comercio que el país ha firmado con sus socios comerciales y de los que entren en vigor hacia el futuro, es necesario contar con un sistema de contratación a la altura de los mejores del mundo que inspire confianza en el mercado mundial. En el proceso de modernización del SPSC, Colombia Compra Eficiente debe tener como insumo importante los compromisos internacionales del país en esta materia.
- **Sostenibilidad ambiental** como una prioridad y una práctica esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones y la promoción de un desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático. Uno de los temas más relevantes en la modernización de las compras públicas es el de las compras sostenibles que consulten apropiadamente las mejores prácticas para promover aquellas que resulten en un mejor equilibrio entre los costos y la minimización de impactos ambientales adversos. Colombia Compra Eficiente debe proponer las mejores políticas, prácticas y metodologías para el efecto en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **Consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.** Un aspecto esencial para la credibilidad del sistema es la no discriminación y la creación o promoción de mecanismos para la resolución de desacuerdos o inconformidades de los involucrados. En la actualidad se recurre poco a sistemas extrajudiciales aun cuando los tribunales no tienen la capacidad de resolver con la debida celeridad los desacuerdos que se presentan. Además debe propiciarse y promoverse la vigilancia ciudadana por parte de los beneficiarios de los proyectos para asegurar que estos no sufran las deficiencias en calidad, cantidad y oportunidad de los beneficios resultantes de una administración incompetente o corrupta de las compras que en si es una violación a los derechos de los afectados.
- **Reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia.** Una de los programas centrales de Colombia Compra Eficiente debe ser el fortalecimiento de la capacidad de los entes territoriales y municipales para gestionar eficientemente y con transparencia su contratación. Esto se logrará con la asistencia técnica, el desarrollo de juegos de instrumentos de trabajo y cooperación y coordinación interregional para compras por volumen utilizando las técnicas modernas de agregación de demandas y las compras electrónicas por catálogo.

VII. ESTRATEGIAS O ÁREAS TEMÁTICAS

38. El capítulo IV de este documento describe las funciones encomendadas a Colombia Compra Eficiente, el V describe los retos más importantes que en este momento enfrenta el SCPC y el capítulo VI provee un marco de referencia estratégico en términos de los objetivos, la visión y la misión de Colombia Compra Eficiente. La combinación de funciones, objetivos, retos y visión junto con los ejes transversales del Plan de Desarrollo 2010-2014, establecen claramente el papel y el mandato de Colombia Compra Eficiente y determinan las áreas temáticas que debe abordar en el corto y mediano plazo. Los párrafos siguientes describen las diez áreas temáticas o en cada una de esas áreas. Para cada una de estas Colombia Compra Eficiente definirá productos y resultados esperados, un plan de trabajo detallado, y los correspondientes cronograma y presupuesto.



39. **Área Temática 1. Posicionamiento de la Compra Pública como un Asunto Estratégico del Funcionamiento del Estado.** El propósito de esta actividad es generar un cambio en la concepción de las compras públicas para que sea percibido como un asunto estratégico que permite al Estado ejecutar las políticas públicas, y a las entidades cumplir su misión, objetivos y metas. La compra y la contratación pública debe tener un enfoque comercial orientado a: (a) la obtención de valor por dinero; (b) los resultados de la compra y la contratación pública; y (c) la identificación y mitigación de riesgos. Los partícipes de la compra pública y, la ciudadanía en general, deben entender que la compra y la contratación pública no es un asunto estrictamente legal enfocado en el proceso y las formalidades como tradicionalmente ha sido visto sino que es un asunto estratégico del cual depende alcanzar las metas y objetivos previstos por las entidades públicas.
40. **Área Temática 2. Programas de Formación para los Partícipes de la Compra Pública.** El propósito central de esta actividad es conocer las competencias de los partícipes de la compra pública, monitorear tales capacidades y diseñar herramientas para fortalecerlas.
41. **Área Temática 3. Estrategia de e-procurement.** El propósito de esta área temática o iniciativa es: (a) la organización del sistema de información del SCPC; (b) la revisión y mejoramiento del sistema de información actual del SCPC; y (c) el diseño, implementación y puesta en marcha de la estrategia de e-procurement. El sistema de compras electrónicas es incipiente y por lo tanto Colombia Compra Eficiente debe desarrollar un plan estratégico separado para implementar un sistema de última generación con capacidad transaccional que permita agilizar y expandir las compras electrónicas. El sistema también debe tener los bancos de datos necesarios para generar los informes de gestión, resultados y estadísticos requeridos para una correcta planeación, administración y control de las compras públicas.
42. **Área Temática 4. Modernización de la estructura legal del SCPC.** El propósito del trabajo es simplificar y racionalizar el marco legal para asegurar que las diferentes disposiciones legales y reglamentarias encuentren un lugar apropiado dentro del rango de instrumentos legales. Esto requiere un diseño integral del aparato regulatorio en su conjunto para asegurar su coherencia, adaptabilidad y eficiencia. La estructura legislativa final debe permitir mantener al día el marco regulador de acuerdo con la necesidad de adaptación a las circunstancias y oferta del mercado y las necesidades del gobierno. Para el efecto debe haber claridad frente al contenido de las normas legales, decretos reglamentarios, circulares externas, manuales y documentos estándar, de acuerdo con su jerarquía y la necesidad de estabilidad de las mismas.
43. **Área Temática 5. Modernización de los sistemas de control.** Esta estrategia busca promover una evolución gradual de los controles para que ellos se enfoquen en la calidad del marco de control en las instituciones²¹, los resultados, los riesgos institucionales o administrativos, el valor por dinero y la observancia de los estándares de integridad por parte de los involucrados. La actividad incluye el entrenamiento de funcionarios de control tanto interno como externo en estas técnicas de auditoría y vigilancia y en el desarrollo de casos piloto inicialmente para extender gradualmente estas prácticas a todas las entidades ejecutoras. Este trabajo tiene que hacerse en estrecha colaboración y bajo la orientación de los

²¹ Por ejemplo utilizando metodologías como el Marco de Control Interno –COSO. Ver también por ejemplo las prácticas de la Oficina Nacional de Auditoría de Gran Bretaña (Getting Value for Money from Procurement - How Auditors can Help - www.nao.org.uk)



organismos de control. Para este fin se celebrarían los convenios inter institucionales que se requieran.

- 44. Área Temática 6.** *Asistencia técnica a los gobiernos y entidades territoriales para obtener un mayor valor por el dinero público en las compras y contratación.* Colombia Compra Eficiente debe establecer un sistema de servicio a los participantes en el sistema mediante apoyo técnico (directo o a través de expertos) a las entidades ejecutoras y particularmente a los entes territoriales en el manejo de sus adquisiciones con especial énfasis en la planeación, la selección de los métodos apropiados, la administración del proceso contractual, el manejo y prevención de disputas.
- 45. Área Temática 7.** *Fomentar y mejorar la participación ciudadana en el SCPC.* La participación ciudadana en el proceso de compras y contratación y en la verificación de sus resultados es esencial para asegurar la adecuada rendición de cuentas, la integridad y la efectividad del SCPC. El propósito de esta iniciativa es promover y fortalecer esa vigilancia trabajando en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil que entre sus actividades hacen seguimiento al SCPC para asegurar el acceso a la información en tiempo real y el conocimiento de los instrumentos, guías, manuales y del sistema de información.

VIII. LAS ACTIVIDADES Y PROYECTOS ESPECÍFICOS

46. La siguiente matriz muestra una desagregación de las actividades principales que deben desarrollar cada estrategia o área temática. Esta matriz es indicativa de las actividades y proyectos específicos pues cada una de ellas tiene su propio programa de trabajo. También se muestran cualitativamente el tiempo requerido para su ejecución, en el grado de dificultad estimado para desarrollar la actividad (dificultades técnicas, logísticas, políticas y de costos), el impacto en términos de los beneficios operativos, económicos o de transparencia para el sistema de compras.

Estrategias e Iniciativas	Valoración		
	Plazo ²²	Dificultad ²³	Impacto ²⁴
Área Temáticas 1. – Posicionamiento de la Compra Pública como un Asunto Estratégico del Funcionamiento del Estado.			
<ul style="list-style-type: none"> Línea Base del SCPC. 	1	1	2
<ul style="list-style-type: none"> Diseño de indicadores de desempeño del SCPC y tablero de instrumentos para el monitoreo de su comportamiento. 	1	2	2

²² Plazo es el tiempo estimado para completar la acción así: 1 requiere menos de un año para su implementación; 2 requiere de uno a dos años; y 3 requiere más de dos años para su implementación.

²³ El grado de dificultad estima la dificultad política, técnica, financiera o de gestión de implementar el cambio así: 1 bajo; 2 medio; y 3 alto.

²⁴ El impacto es el efecto estimado en la calidad, los costos administrativos y eficiencia general del sistema así: 1 alto, y 2 medio (no se proponen medidas de impacto bajo).



Estrategias e Iniciativas	Valoración		
	Plazo ²²	Dificultad ²³	Impacto ²⁴
• Mediciones anuales del comportamiento de SCPC	3	1	2
• Adopción del clasificador de bienes y servicios de UNSPSC, manual de manejo y capacitación para su uso.	1	3	2
• Adopción de un formato único de Plan Anual de Adquisiciones, manual de manejo y capacitación para su uso.	1	3	2
• Campañas de comunicación para posicionar la compra pública como un asunto estratégico del Estado, resaltando que es un asunto de economía política e industrial.	1	2	2
• Identificación de prácticas internacionales en países donde existe el enfoque de resultados, análisis de sus prácticas y modelos y la forma de adoptarlas en Colombia.	1	1	2
• Preparación de herramientas para manejo del riesgo en la compra y contratación pública, tales como manuales o guías.	1	3	2
• Análisis funcional y de costos de SCPC.	2	2	2
Área Temática 2. - Programas de Formación para los Partícipes de la Compra Pública			
• Estudio del Perfil Actual del Comprador Público Colombiano.	1	2	2
• Diseño e implementación de diplomado (100 horas) que permita suplir las necesidades de capacitación de corto plazo.	1	2	2
• Diseño e implementación de un programa de formación y certificación para el comprador público colombiano.	2	3	2
• Encuesta Probidad para tener una línea base para monitorear la opinión del sector privado sobre la SCPC.	1	2	2
• Estudio de la participación de la Mipyme nacional en el SCPC	2	2	2
• Participación de Colombia Compra Eficiente en los congresos de los gremios y asociaciones de proveedores para identificar necesidades de capacitación puntual.	3	2	2
• Conformar red de compradores públicos.	3	3	2
Área Temática 3. - Estrategia de e-procurement			
• Establecer y ejecutar proyectos piloto para ejecución de Acuerdos Marco de Precios.	1	3	1
• Preparar y lanzar estrategia para el desarrollo del sistema de compras electrónicas	1	3	1
• Implementación de la estrategia (conforme a cronograma y plan a ser desarrollados separadamente)	3	3	1
Área Temática 4. - Modernización de la estructura legal del SCPC			
• Revisión y propuesta de reforma del Decreto 734 de 2012.	1	3	2
• Revisión y organización de la jurisprudencia y doctrina del SCPC.	1	3	2
• Revisión legal y propuesta de un nuevo marco legislativo.	2	3	2





Estrategias e Iniciativas	Valoración		
	Plazo ²²	Dificultad ²³	Impacto ²⁴
<ul style="list-style-type: none"> Preparación de manuales de procedimientos operacionales y de buenas prácticas para manejo de las adquisiciones. 	2	2	1
<ul style="list-style-type: none"> Preparación de documentos tipo licitación, concurso de méritos, selección abreviada, invitaciones de mínima cuantía. La secuencia sería definida de acuerdo a las necesidades de los usuarios. 	2	2	2
<ul style="list-style-type: none"> Preparación de juegos de herramientas para el manejo de compras pequeñas. 	2	2	1
Área Temática 5. - Modernización de los sistemas de control			
<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de mecanismo de concertación con los entes de control para esta iniciativa. 	1	2	1
<ul style="list-style-type: none"> Elaboración e implementación programa de entrenamiento para los auditores. 	1	2	2
<ul style="list-style-type: none"> Implementación de la estrategia (conforme a cronograma y plan a ser desarrollados separadamente). 	1	1	2
<ul style="list-style-type: none"> Selección de entidades para pilotos. 	1	2	2
<ul style="list-style-type: none"> Implementación y evaluación de resultados del programa. 	2	3	1
<ul style="list-style-type: none"> Ajuste del programa y extenderlo por etapas. 	1	2	1
Área Temática 6. - Asistencia técnica a los gobiernos y entidades territoriales y a los involucrados en el sistema y mesas de ayuda.			
<ul style="list-style-type: none"> Visitas para establecer las necesidades de servicio por tipo de municipio y tipo de adquisición. E 	2	3	2
<ul style="list-style-type: none"> Diseño de herramientas para la asistencia técnica y socialización de las mismas. 	2	3	2
<ul style="list-style-type: none"> Diseño de servicios de ayuda en línea y telefónicos para el manejo de compras públicas, en concertación con los interesados (mesas de ayuda). 	2	3	2
<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del servicio 	2	3	1
<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento del servicio. 	2	3	2
Área Temática 7. - Fomentar y mejorar la participación ciudadana en el SCPC.			
<ul style="list-style-type: none"> Preparar en concertación con instituciones representativas plan de fortalecimiento de la participación ciudadana en el control de las compras. Incluye capacitación para la auditoría social y los sistemas de información requeridos. 	3	2	2
<ul style="list-style-type: none"> Implementar los planes anteriores. 	2	2	1



IX. IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

47. La implementación de esta estrategia es especialmente difícil por los intereses muchas veces encontrados de los actores del SCPC. Por lo cual es necesario concertar el contenido y alcance de la estrategia con los grupos de interés y los partícipes de la compra pública. Para el efecto, Colombia Compra Eficiente antes de terminar el presente documento adelantará consultas regulares con los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos del sector central del nivel nacional, el Congreso de la República, las entidades de control, el sector privado, la sociedad civil, los departamentos, distritos y municipios.

Colombia Compra Eficiente constituyó un grupo de consulta y retroalimentación con representantes del gobierno nacional, de los gobiernos departamentales, distritales y municipales, del sector privado, de la ciudadanía, que evaluará el progreso y harán sugerencias para mejorar los planes y resultados de la gestión de Colombia Compra Eficiente. Colombia Compra Eficiente evaluará anualmente esta estrategia y la actualizará de ser necesario.

48. Colombia Compra Eficiente debe medir el progreso en la implementación de la estrategia por: (a) el cumplimiento de los cronogramas; (b) la calidad de los productos; y (c) la mejoría en la operación y desempeño del SPSC. Para el efecto, Colombia Compra Eficiente debe diseñar la metodología de evaluación e implementar los informes de indicadores de avance en línea.
49. Los Anexos muestran el cronograma de actividades, el perfil del equipo necesario para adelantar el trabajo y un estimado de los costos de inversión de 2013 a 2015.



Anexo 1

ACCIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DESDE EL AÑO 2000

En el año 2000 el Banco Mundial (en adelante "BM") adelantó en Colombia el primer estudio de diagnóstico del estado del sistema de compras públicas, *Country Procurement Assessment Report*, documentos que son conocidos en la literatura como CPAR por sus siglas en inglés.

En el CPAR de 2000, el BM revisó el marco normativo y recomendó un plan de acción. Entre las debilidades del marco normativo colombiano, el CPAR señaló: (a) la redacción deficiente de la Ley 80 de 1993; (b) la falta de una regulación única; (c) la estructura confusa de la Ley 80 de 1993; (d) los numerosos regímenes excepcionales sin justificación; (e) la existencia de un registro obligatorio que no es operativo; (d) la falta de pertinencia de los criterios de clasificación y calificación; y (e) la falta de claridad en los principios de evaluación.

En relación con la institucionalidad, el CPAR señaló deficiencias en la planeación de la contratación a la cual se suma la rigidez de las normas presupuestales, la falta de documentos estándar para la contratación, la falta de rigor en la modificación de los términos y condiciones para participar en los procesos competitivos, la ausencia de un ente rector en materia de contratación, la ausencia de una política de empleo público respecto del personal encargado de adquisiciones y de una política de capacitación de los funcionarios públicos encargados de adquisiciones de bienes y servicios.

El CPAR del 2000 examinó también la corrupción en la contratación y se refirió a la Encuesta Probidad I y al impacto que en la opinión pública tiene la percepción de corrupción en la contratación pública. También hizo referencia a la percepción de los funcionarios públicos entrevistados respecto a la ineficacia de las auditorías internas.

Las recomendaciones del CPAR de 2000 son: (i) eliminar la inscripción obligatoria y auto calificación de licitantes en las Cámaras de Comercio; (ii) revisar y modificar la regulación existente para incluir los conceptos de pre-calificación u post-calificación de licitantes de acuerdo con parámetros técnicos y financieros objetivos; (iii) revisar y modificar los parámetros para definir cuando hay lugar a una licitación para eliminar las diferencias entre entidades grandes y pequeñas; (iv) revisar y modificar las excepciones a las licitaciones pública, limitándolas a casos especiales y prohibiendo la adjudicación de contratos in competencia a otros organismos y empresas del gobierno; (v) dividir la evaluación de propuestas para que haya una evaluación separada de la capacidad del proponente y otra de la propuesta e introducir principios de adjudicación con criterio económico y abstenerse de utilizar métodos de basados en puntajes o franjas; (vi) introducir procedimientos de selección y metodología diferente para los servicios de carácter intelectual para dar mayor peso a la calidad que al precio; (vi) revisar la práctica que permite la inspección de propuestas e informes de evaluación por todos los licitantes para prevenir el abuso y la manipulación del proceso y proteger la confidencialidad; (vii) revisar y modificar las condiciones de la distribución de riesgo; (viii) revisar y modificar las normas relativas al equilibrio económico del contrato para evitar abusos por razones de exclusiva responsabilidad de los contratistas

El CPAR concluyó que el sistema de compras pública de Colombia requiere además de una modificación del marco legislativo, tener una institucionalidad que asegure coherencia en el desarrollo, interpretación y difusión de la política pública en la materia, así como tener las herramientas modernas suficientes para cualquier sistema de compra pública como son el sistema electrónico, los documentos estándar y un sistema adecuado para recoger las mejores prácticas.



En 2001, el DNP inició el Proyecto Modernización de la Administración Financiera del Sector Público MAFF II, en el cual había un subcomponente de contrataciones y adquisiciones para financiar asistencia técnica en materia de adquisiciones y contrataciones, teniendo en cuenta su impacto en el gasto público.²⁵ El propósito del subcomponente fue: (i) regular la Ley 80 de 1993; (ii) diseñar y aplicar acuerdos institucionales para estandarizar y divulgar procedimientos; (iii) ofrecer apoyo a las entidades centrales y territoriales y desarrollar un sistema de control y evaluación de las prácticas de compra pública; (iv) diseñar y poner en marcha un sistema de divulgación de los avisos de adquisiciones públicas, documentos de licitación, adjudicación de contratos y establecer un sistema de contratación en línea; y, (v) diseñar un sistema pedagógico para el sector público que cubra aspectos conceptuales, técnicos, legales y de procedimiento de las adquisiciones y la contratación pública.²⁶

Para adelantar las tareas mencionadas, el DNP creó el Programa de Contratación Pública DNP-BIRF. A finales de 2001 este Programa creó la Misión de Contratación en la cual un grupo de reconocidos abogados presentaron ponencias sobre el tema, los resultados de las discusiones fueron presentados a la sociedad civil, y posteriormente recogidos en el documento CONPES 3186 de 2002.

El Gobierno Nacional el 31 de julio de 2002 a través del Documento CONPES 3186 presentó una propuesta para formular una política de contratación pública que trascienda el enfoque legalista tradicional, que busque la eficiencia y transparencia y que tenga en cuenta el impacto socioeconómico de la contratación pública.

Las recomendaciones del CONPES 3186 fueron (i) elaborar un proyecto de modificación de la Ley 80 de 1993 en los términos del documento CONPES; (ii) crear el Consejo Nacional de Contratación; y, (iii) crear por medio de un decreto el Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública – SEICO -.

El 30 de septiembre de 2002 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2170 de 2002 en el cual fueron establecidas medidas para la publicidad de los proyectos de pliegos de condiciones y términos de referencia, criterios para la selección objetiva de proponentes y se estableció la posibilidad utilizar el sistema de conformación dinámica de la oferta en audiencia pública. El Decreto 2170 contiene también normas relativas a la consulta de precios o condiciones de mercado a través del SICE, sobre el manejo de los anticipos, la participación ciudadana en la contratación, selección objetiva en la contratación directa y reglas sobre la celebración de contratos con organismos. Finalmente, el Decreto 2170 bajo el título de contratación por medios electrónicos dispone la obligación de las entidades públicas de (a) publicar en la página web de la entidad contratante la información de los procesos desde los proyectos de pliegos o términos, las observaciones y sugerencias sobre los mismos y los actos expedidos durante el proceso de selección del contratista, incluida la adjudicación; (b) la creación de una dirección de correo electrónico y de un formulario electrónico para cada proceso para el envío de consultas; y (c) la posibilidad de celebrar audiencias públicas por medios electrónicos.

El Gobierno Nacional expidió los documentos CONPES 3248 y 3249 de 20 de octubre de 2003. El CONPES 3248 definió el Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP – e incluyó el sistema de contratación pública como parte de los procesos estructurales que hicieron parte del PRAP. El CONPES 3248 afirmó con base en estudios de la Dirección de Estudios

²⁵ Proyecto MAFF II, Préstamos BIRF 7049-CO.

²⁶ A pesar de lo afirmado en el encabezamiento del CONPES el enfoque continuó siendo legalista.



Económicos del Departamento Nacional de Planeación – DNP - que los recursos de la contratación alcanzaron en el año 2000 el 11% del PIB, resaltó la relación entre la contratación y la corrupción y enumeró los siguientes factores como causa del fenómeno de corrupción: (a) inexistencia de una política pública para atender las necesidades de adquisición de bienes y servicios; (b) la existencia de numerosos regímenes excepcionales; (c) la excesiva discrecionalidad para diseñar los procesos de selección; (d) descoordinación entre las normas presupuestales y las contractuales; (e) sistemas de información inexistentes o débiles, cuando existen; (f) ausencia de estandarización de los procesos contractuales; (g) formalismo en los controles y (h) ausencia o debilidad en los sistemas de información.

La reforma del sistema de contratación propuesta por el CONPES 3248 tenía como eje la formulación de una política pública fundada en la lucha contra la corrupción y en la búsqueda de eficiencia de la ejecución de recursos públicos. El objetivo de la política definida en el CONPES era que la contratación estuviera a la vista de los ciudadanos, estandarizar los procesos para, eliminar requisitos y costos innecesarios y garantizar el seguimiento de la ejecución de los contratos.

El CONPES 3249 de 2003 también expedido el 20 de octubre de 2003 reemplazó integralmente el CONPES 3186 de julio de 2002. El énfasis del CONPES 3249 no es la contratación pública es el PRAP y la contratación es uno de los procesos estructurales. El CONPES 3249 contiene un diagnóstico que se refiere a los resultados del Estudio de Probidad II Informe Preliminar publicado por Confecámaras en mayo de 2002 y a la encuesta efectuada por el BM en 200 “Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad. Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia” para concluir que la corrupción genera altos sobre costos en los bienes y servicios que contrata el Estado colombiano lo cual afecta la estabilidad macroeconómica la moral pública y la legitimidad del Estado. En materia de contratación y regulación, el CONPES 3249 señala que a pesar de que la Ley 80 de 1993 tenía vocación de aplicación universal desafortunadamente es la excepción con ocasión de la escasa adaptabilidad de sus preceptos y por el excesivo reglamentarismo. También señala la asimetría entre las normas presupuestales y las de compras y contratación.

El CONPES 3249 propone bases para una política de contratación tiene una sección que se refiere a la regulación y propone un ley de aplicación general para toda la contratación con dineros públicos. Señala la necesidad de una nueva institucionalidad y sugiere la creación del Comité Nacional de Contratación, así como el desarrollo del Sistema Integral de Contratación Electrónica el cual debía estar integrado con el Sistema de Vigilancia para la Contratación Estatal – SICE – creado por la Ley 598 de 2002. En materia de capacitación, el CONPES 3249 establece que el Comité Nacional de Contratación deberá asegurar la divulgación del marco legal y el entrenamiento de los funcionarios públicos responsables de la gestión contractual.

El CONPES 3249 recomendó, para materializar los objetivos del Estado Gerencial, DNP recomendó al CONPES: (a) apoyar el trámite y aprobación del proyecto de ley presentado para modificar aspectos puntuales de la Ley 80 de 1993; (b) incluir dentro del proyecto de reforma de la Ley 80 de 1993 (i) una instancia rectora de la contratación pública, incluyendo dentro de las funciones del CONPES el señalamiento de la política de contratación y (ii) la creación del Comité Nacional de Contrataciones – CNC - como instancia encargada de proponer al CONPES los asuntos relativo al diseño de la política de contratación; (c) la creación de un sistema integral de contratación electrónica como herramienta tecnológica de apoyo a la contratación pública; (d) una vez el CNC se constituya debe formular una estrategia de capacitación para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política.



El CNC estaba conformada por el Subdirector de DNP, un delegado del Vicepresidencia de la República, y los Viceministros de Hacienda y de Comunicaciones, como miembros principales. La Secretaria Técnica de CNC estaba a cargo del DNP quien debía contar con un equipo técnico de apoyo permanente.

No hay memoria institucional de las actividades del CNC, distinta a las discusiones en el Congreso que no llevaron a la modificación de la Ley 80 de 1993.

El 3 de noviembre de 2004 por medio del Decreto 3620 de 2004 el gobierno nacional creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública – CINCO - el cual estaba conformado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su representante, el Director del DNP o su representante y un representante el Presidente de la República. Los objetivos del CINCO eran (i) asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de las entidades públicas en materia de contratación pública; (ii) proponer la adopción de políticas públicas para orientar la gestión contractual orientadas a disminuir los costos de operación y transacción; (iii) proponer medidas para fortalecer la visibilidad de la gestión contractual; (iv) formular parámetros para una gestión precontractual y contractual adecuada y para la evaluación y monitoreo de la gestión contractual por indicadores; y (v) definir los parámetros para la implementación del sistema integral de contratación electrónica.

En julio de 2005 el BM y el Banco Interamericanos de Desarrollo (en adelante el "BID"), por solicitud del Gobierno Nacional, revisaron el CPAR de 2000. En el informe se reconocen algunos avances pero se insiste en las recomendaciones del CPAR de 2000, además de que recomienda dotar al CINCO de la institucionalidad, presupuesto y autonomía suficiente para cumplir su función de ente rector.

Entre el año 2005 y el año 2007 el Gobierno Nacional expidió varios decretos reglamentarios, la mayoría de ellos encaminados a promover la publicidad en la contratación pública y a promover el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

El 4 de abril de 2007 el consultor Roberto Laguado Giraldo presentó la Memoria de Gestión del Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP. El extenso informe hace un recuento de las actividades adelantadas por el proyecto de contratación y propone un plan de continuidad de las labores del proyecto de contratación pública. Hace un recuento del proceso de modificación de la Ley 80 de 1993 hasta la expedición de la Ley 1150 de 2007.

La Ley 1150 de 2007 no corrigió las deficiencias señaladas en los CPAR de 2000 y 2005 y tampoco los problemas identificados en los diferentes documentos CONPES mencionados. La ley aplicable en Colombia es reglamentaria, no es de aplicación general y no atiende a la lógica del proceso, además de que su redacción no es clara.

En el año 2009, el DNP, con el apoyo del BM y del BID, aplicó la metodología para la evaluación de sistemas de compra pública de la OECD. Las conclusiones del estudio son básicamente que Colombia tiene un marco legal y regulatorio conveniente y adecuado, y que el sistema muestra elementos de transparencia e integridad. Sin embargo, en las conclusiones del informe conjunto del BM y del BID (en adelante los "Bancos") hay observaciones puntuales a cada uno de los pilares de la metodología de OECD.

La metodología de OCDE tiene dos tipos de indicadores, indicadores de línea de base que se refiere a la estructura del sistema de compras públicas y los que se miden el cumplimiento o



desempeño (en adelante "CPI"). Los indicadores de línea de base están dirigidos a cuatro pilares que examinaremos a continuación. Los CPI buscan medir la cultura de cumplimiento de las entidades e identificar las áreas que requieren más investigación para determinar las causas de desempeño deficiente.

En el análisis del margo legislativo y regulatorio (Pilar I), los Bancos afirman que hay áreas que requieren esfuerzos para solucionar algunas debilidades para lo cual es necesario; (a) preparar y difundir documentos estándar para los procesos de selección, incluyendo los contratos, los cuales deben incluir consideraciones especiales que promuevan la participación internacional y promuevan la competencia, tales como condiciones de entrega de acuerdo a ICONTERMS, arbitraje como mecanismo de solución de conflictos y términos y condiciones típicamente utilizados en las transacciones internacionales; (b) expedir regulación que permita utilizar sistemas de evaluación con puntajes y recomendaciones sobre la manera de utilizarlos; (c) incluir en la regulación la posibilidad de establecer multas cuando los oferentes se niegan de forma irrazonable a subsanar omisiones o a corregir errores que pueden ser enmendados; y (d) preparar y difundir manuales de contratación de obligatorio cumplimiento, adicionales a los manuales internos de contratación.

En relación con el marco institucional y la capacidad de gestión (Pilar II), los Bancos afirman que es el pilar que ha tenido menor desarrollo en sistema de compras públicas colombiano. En el informe de los Bancos sobre el estado de la reforma del sistema de compra pública de 2009, las mencionadas entidades multilaterales afirman que no hay una definición clara sobre cuál es la entidad que toma decisiones finales en el sistema y existe un ambiente con un gran número de actores que buscan tener influencia y promover sus propias agendas. Adicionalmente, señalan que la operación del sistema de compras públicas está marcada por un sistema de cumplimiento de pasos o procedimientos (*compliance*) con un enfoque legalista sin tener en cuenta los resultados y el enfoque gerencial. El informe concluye que: (i) el sistema de compras públicas no está integrado al sistema de gobierno del sector público (*governance*) con ocasión del divorcio existente entre el marco jurídico del presupuesto y el marco jurídico de la compra pública; (ii) el CINCO es presentado como el órgano regulatorio de las compras y contratación pública pero no tiene capacidad financiera, operacional o legal para cumplir tales funciones; (iii) el sistema de capacitación para fortalecer las capacidades y habilidades requeridas para la compra pública a nivel operativo y gerencial no son suficientes y no existe una estrategia sostenible; y (iv) existen multiplicidad de requerimientos de información igual o similar, sin tener claridad sobre su propósito y a través de la cual se recoge información que no es analizada de forma sistemática para permitir decisiones informadas y tener conocimiento del sistema.

Para superar los problemas señalados en el análisis del Pilar II, los Bancos sugieren tomar las siguientes acciones: (a) integrar y coordinar la formulación del presupuesto con la planeación de compras y armonizar los marcos regulatorios de los dos sistemas para eliminar las inconsistencias y contradicciones identificadas; (b) fortalecer las funciones regulatorias y de soporte del ente regulador para orientar, mejorar y dar soporte de calidad a la operación del sistema de compras públicas; y (c) consolidar sistemas informativos en un único sistema que recoja la información requerida para monitorear el desempeño del sistema de compras públicas y producir información analítica, estadística y de control tanto para el gobierno como para las entidades de control y para la sociedad civil.

El BM y el BID de Desarrollo sobre adquisiciones y prácticas de mercado (Pilar III) señalan la existencia de una diferencia sustancial a nivel operativo que no permite cumplir con los estándares internacionales y establecen que los problemas principales que afectan la eficiencia del sistema de



compras públicas son: (i) la ausencia de un sistema sostenible y permanente de formación de especialistas en compras; (ii) ausencia de procedimientos estandarizados de manejo documental, incluyendo sistemas de archivo seguros, especialmente a nivel territorial; (iii) la debilidad del sector privado formado por una gran cantidad de pyme y mipyme quienes tienen muchos obstáculos para acceder al mercado de las compras públicas, obstáculos relacionados con la falta de capital de trabajo y capacidad técnica para competir con las grandes empresas; y (iv) falta de documentos estándar y guías para calificación de proponentes dependiendo del objeto de la adquisición, pues existen requerimientos desproporcionados frente a la naturaleza y el tamaño de los contratos.

Para enfrentar las dificultades señaladas en el Pilar III. El BM y el BID proponen (a) crear un sistema sostenible y permanente de entrenamiento del comprador público y profesionalizar la carrera del comprador público; (b) mejorar la integridad del manejo documental de la compra y la contratación pública; y (c) crear un organismo para solucionar los conflictos precontractuales para descongestionar las cortes y dar a quienes reclaman un mecanismo rápido de solución de controversias que permita una decisión final antes de que el proceso sea adjudicado.

En el análisis de la integridad y transparencia del sistema de compra pública, el BM y el BID reconocen los avances de Colombia en materia de control interno y auditorías, la fortaleza de la legislación que obliga a la publicidad y a permitir la participación ciudadana. Las debilidades identificadas son: (i) falta de un sistema expedito para resolver quejas y recursos durante el proceso de compra; (ii) a pesar de la existencia de múltiples sistemas de denuncia y de agencias con facultades de investigación y facultad para imponer sanciones por irregularidades en los procesos de contratación, no hay información sistemática y organizada que permita conocer el número de quejas o recursos y su efectividad en el tiempo y en el curso del proceso, y la efectividad de las entidades encargadas de proteger la integridad de los procesos; (iii) el sector privado muchas veces acepta la corrupción y no presenta denuncias.

La estrategia para mejorar la integridad y transparencia en la compra pública en Colombia, de acuerdo con el BM y el BID debe incluir: (a) entrenamiento a quienes hacen control, auditoría y seguimiento de la adquisición de bienes y servicios enfocada a los resultados y a la mitigación de riesgos, en lugar de hacer una revisión del cumplimiento de procedimientos formales; (b) ofrecer a las entidades las capacidades técnicas necesarias y crear los incentivos para procesar y publicar oportunamente la información relevante sobre el desempeño, cumplimiento y resultados del proceso de compras públicas; (c) crear mecanismos de cooperación entre el sector público y el sector privado para prevenir y luchar contra la corrupción; y (d) crear un sistema autónomo de recursos en el sistema de compras públicas para agilizar las decisiones y descongestionar las cortes.

Finalmente, los Bancos identificaron temas en los que es necesario trabajar para mejorar los CPI: (a) el gran número de convenios interadministrativos que obliga a conocer las ventajas y desventajas de este tipo de contratación, frente a las ofertas generales del mercado y el record de cumplimiento de este tipo de contratación; (b) el impacto en la competitividad y en la calidad general del proceso que tiene el corto tiempo que se dedica a la preparación de los procesos de contratación (aparentemente 19 días); (c) el número de procesos declarados desiertos (30%); (d) el retraso de la administración pública en (i) pagar el valor de los contratos, de acuerdo con lo establecido en los contratos (25%), y (ii) aceptar o rechazar los entregables y los productos finales (57%); (e) la falta de disciplina en la presentación de informes de avance y en los informes finales



(50,4% de los contratos no tienen este tipo de informes); y, (f) la deficiencia en la administración del contrato, incluido el manejo de los documentos, particularmente durante la ejecución del contrato.

En el año 2009, por encargo del PRAP Gandour Consultores adelantó un trabajo para el Diseño del Esquema Organizacional e Institucional de la Instancia Encargada de la Administración de la política Pública de Contratación. El trabajo de Gandour Consultores presenta recomendaciones para desarrollar las recomendaciones del CONPES 3249 de 2003, particularmente para definir los aspectos misionales, funcionales y estructurales de la nueva institucionalidad rectora en materia de compras y contratación.

Gandour Consultores hace una revisión del esquema de toma de decisiones en materia de contratación anterior al CONPES 3249 de 2003 en el cual cada entidad define sus necesidades y estructura su proceso de adquisición de acuerdo con sus propios criterios. En consecuencia, el Estado no opera de forma articulada como un comprador de bienes y servicios.

En su informe Gandour Consultores afirma que la eficiencia en la contratación está relacionada con tres tipos de variables (i) los precios que pagan las entidades por los bienes y servicios que adquieren; (ii) la calidad de los bienes y servicios adquiridos; y (iii) los costos ex ante y ex post del proceso de contratación. En consecuencia, la nueva institucionalidad debe establecer los mecanismos para proveer al Estado como una sola organización.

El nuevo ente rector debe (a) consolidar un esquema de adquisición y transmisión de conocimiento a nivel central; (b) conformar un equipo de trabajo de alto perfil académico; (c) promover la cooperación entre entidades para consolidar información que permita agregar la demanda de las entidades públicas para aumentar la capacidad de negociación del Estado; (d) desarrollar los mecanismos de agregación de demanda para la adquisición de bienes y servicios; (e) consolidar y agrupar la información de compras públicas; y, (f) adelantar estudios de mercado; (g) desarrollar una plataforma transaccional para las adquisiciones públicas.

Gandour Consultores recomendó una estructura organizacional específica con una Dirección; tres subdirecciones misionales (i) Análisis y Estrategia, (ii) Medición y Estadística y (iii) Diseño de Soluciones Técnicas y Jurídicas; y tres subdirecciones de servicios (i) Contratación Electrónica; (ii) Contratación Colaborativa; y (iii) Promoción de Conocimiento y Capacitación.

El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1444 de 2011, creó por medio del Decreto 4170 de 2011 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - .



Anexo 2
DECRETO No. 4170 de 2011

3 de noviembre de 2011

Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales d), e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que es una necesidad de país generar una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública, con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos, que permita que su quehacer institucional pueda ser medido, monitoreado y evaluado y genere mayor transparencia en las compras y la contratación pública.

Que conscientes de la esa necesidad en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", se reconoció la necesidad de tener una institucionalidad rectora en gestión contractual pública que promueva, articule, implemente, haga el seguimiento necesario a las políticas que orienten la actividad estatal, proporcione instrumentos gerenciales en dicha actividad y por esa vía colabore activamente en la mitigación de riesgo de corrupción en la inversión de los recursos públicos.

Que aún cuando existe la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, creada por el Decreto 3620 de 2004, que tiene como objetivos: servir de escenario para la preparación y discusión de decretos reglamentarios a ser expedidos por el Presidente de la República con el propósito de asegurar la coherencia, la coordinación y la ejecución de las políticas en materia de contratación pública; orientar la gestión contractual de las entidades públicas hacia la reducción de los costos en su operación; fortalecer los escenarios de transparencia y visibilidad de la gestión contractual pública; formular parámetros para la adecuada gerencia contractual pública; fortalecer la planeación contractual de las entidades a partir de la evaluación y monitoreo de la gestión contractual por indicadores y, definir parámetros de implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica; la misma carece de la estructura e institucionalidad y de las herramientas que le permitan suplir las necesidades ya advertidas.

Que por lo anterior, es necesario crear un organismo técnico especializado que se encargue de impulsar políticas, normas y unificar procesos en materia de compras y contratación pública, preparar y suscribir los acuerdos marco de precios de que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y articular los partícipes de los procesos de compras y contratación pública, con el fin de optimizar los recursos del Estado, hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública para lograr mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

Que los literales e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y fijarle sus objetivos y estructura, las que se ejercerán para la creación de la Unidad Administrativa



Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- y que podrán ejercerse también mediante otros decretos complementarios.

Que el literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado, facultad que se ejercerá para reasignar a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- la función de administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- y que podrá ejercerse también mediante otros decretos complementarios.

DECRETA

CAPITULO I

Creación, objetivos, funciones, recursos

Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial -Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente -. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, como una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

PARAGRAFO.- La sede de la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, será la ciudad de Bogotá, D.C.

Artículo 2. 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 participantes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

Artículo 3. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- ejercerá las siguientes funciones:

1. Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.
2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.
3. Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.
4. Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.
5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.



6. Brindar apoyo al Gobierno Nacional en la negociación internacional en materia de compras y contratación pública.
7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto.
8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.
9. Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales.
10. Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover y adelantar con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en el proceso contractual.
11. Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.
12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Artículo 4. Patrimonio y recursos. Los recursos de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, estarán conformados por:

1. Los que le sean asignados en el Presupuesto General de la Nación,
2. Los recursos a que se refiere el parágrafo segundo del artículo tercero de la Ley 1150 del 2007 para la operación del SECOP.
3. Los bienes, derechos y recursos que adquiera o sean transferidos a cualquier título por la Nación o las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios de cualquier orden.
4. Los recursos que reciba por cooperación técnica nacional e internacional.
5. Las demás fuentes de financiación previstas en la legislación nacional.

CAPITULO II

Dirección y Administración

Artículo 5. Órganos superiores de dirección y administración. La dirección y administración de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente-estará a cargo de un Director General y del Consejo Directivo.

Artículo 6. Consejo Directivo. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-tendrá un Consejo Directivo integrado por:

1. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
3. El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado,
4. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
5. El Ministro de Transporte o su delegado.
6. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado.
7. Un representante del Presidente de la República.

El Director General de la Agencia Nacional de Contratación Pública asistirá con voz pero sin voto.



Artículo 7. Funciones del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-. Son funciones del Consejo Directivo, las siguientes:

1. Formular, a propuesta del Director General, la política y estrategia general de la entidad, el plan de desarrollo administrativo y los planes y programas.
2. Formular, a propuesta del Director General, la política de mejoramiento continuo de la Agencia, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo propuestos por el Director General.
3. Aprobar la política general de administración del Sistema Electrónico para la Contratación Pública y la contratación de nuevos sistemas tecnológicos o desarrollos de los mismos que sean requeridos y su correspondiente evaluación que facilite la interacción de los partícipes, la selección objetiva, la transparencia y la eficacia.
4. Velar por la coordinación entre las entidades del Estado para la adecuada implementación de las políticas y herramientas que constituyen el objetivo de la Agencia.
5. Fijar los parámetros que deberán seguir las entidades públicas para la optimización y uso eficiente de los recursos públicos involucrados en la contratación, de forma armónica con las comisiones creadas por la Ley 1474 de 2011, en lo de su competencia.
6. Diseñar las metodologías de normalización de procesos y procedimientos de contratación de las entidades, con el objeto de hacerlos más ágiles y expeditos, reducir los costos de transacción y satisfacer de manera oportuna la demanda pública de bienes y servicios.
7. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración de la Agencia.
8. Fijar los criterios para la capacitación de los funcionarios públicos en procura de la eficiencia y la transparencia de los procesos de compras y contratación pública.
9. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura y planta de personal de la Agencia.
10. Aprobar el proyecto de presupuesto de la Agencia.
11. Adoptar y modificar su propio reglamento.
12. Las demás que le sean asignadas.

Artículo 8. Dirección General: El Director General será funcionario de libre nombramiento y remoción, nombrado por el Presidente de la República.

CAPÍTULO III

Estructura y funciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-

Artículo 9. Estructura. La estructura de la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente-, será la siguiente:

1. Dirección General.
 - 1.1 Subdirección de Gestión Contractual
 - 1.2. Subdirección de Negocios
 - 1.3 Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico
2. Secretaria General

Artículo 10. Funciones de la Dirección General: Son funciones de la Dirección General, las siguientes:



1. Presentar a consideración del Consejo Directivo, la política general de la Agencia y una vez adoptada por éste, expedir los actos administrativos para su ejecución y velar por su cumplimiento.
2. Proponer el plan estratégico de la entidad y los planes y programas necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de la Agencia y presentarlos al Consejo para su aprobación.
3. Suscribir los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda, de que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto.
4. Ejercer la representación legal de la Agencia.
5. Presentar al Consejo Directivo la política de mejoramiento continuo de la Agencia, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo propuesto, y los indicadores de gestión que permitan medir la satisfacción de los oferentes y las entidades estatales frente al cumplimiento de los objetivos de la Agencia.
6. Dirigir la creación, implementación y difusión de instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan la eficiencia y competitividad del mismo.
7. Organizar y articular con las demás entidades estatales la adecuada y uniforme implementación de las políticas y herramientas en materia de compras y contratación pública que constituyen el objetivo principal de la Agencia.
8. Dirigir estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.
9. Adoptar las normas internas necesarias para el funcionamiento de la Agencia.
10. Presentar el proyecto de presupuesto de la Agencia Nacional de Contratación Pública y sus modificaciones para aprobación del Consejo Directivo.
11. Ejercer la facultad nominadora del personal de la Agencia con excepción de la atribuida a otras autoridades.
12. Ejercer la función de control interno disciplinario en los términos de la Ley 734 de 2002 o las normas que la modifiquen.
13. Expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.
14. Ordenar los gastos, expedir los actos administrativos, realizar las operaciones necesarias y celebrar los contratos, acuerdos y convenios que se requieran para asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Agencia.
15. Constituir mandatarios o apoderados que representen a la Agencia en asuntos judiciales y demás de carácter litigioso.
16. Crear, organizar y conformar comités, comisiones y grupos internos de trabajo, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados para el adecuado funcionamiento de la Agencia.
17. Garantizar el ejercicio del control interno y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.
18. Implementar, mantener y mejorar el sistema integrado de gestión institucional.
19. Las demás funciones que le sean asignadas.

Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

1. Definir los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para la consolidación de un sistema de compras y contratación pública.
2. Elaborar estudios que sirvan al Gobierno Nacional para la formulación, adopción y dirección de la política en materia de compras y de contratación pública.



3. Proponer mecanismos para la coordinación con las demás entidades estatales para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.
4. Preparar proyectos de ley o de decreto para ser propuestos al Gobierno Nacional y de circulares externas para ser expedidas por el Director General, en materia de compras y de contratación pública.
5. Compilar las normas legales, conceptos, jurisprudencia y doctrina relacionados con las compras y la contratación pública y la actividad de la Agencia, y velar por su unificación, actualización y aplicación.
6. Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el apoyo de las demás dependencias y entidades pertinentes.
7. Proponer, a las instancias pertinentes, criterios para la identificación de los perfiles ocupacionales y competencias laborales de los servidores encargados de cumplir funciones en materia de compras y contratación pública.
8. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general.
9. Elaborar y difundir instrumentos y herramientas que faciliten las compras y la contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo.
10. Apoyar a la Dirección en el desarrollo de mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales, en el marco de sus competencias.
11. Apoyar a las entidades territoriales en la aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.
12. Desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública.
13. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.
14. Las demás funciones que se le asignen.

Artículo 12. Subdirección de Negocios. Son funciones de la Subdirección de Negocios las siguientes:

1. Adelantar estudios de mercado y análisis sectoriales y de demanda, desarrollo y procesamiento de datos e información, sobre las compras y contratación pública.
2. Brindar apoyo al Gobierno Nacional en la negociación internacional en materia de política de compras y contratación pública, y elaborar los documentos técnicos que se requieran para el efecto.
3. Identificar y promover mecanismos de adquisición y de agregación de demanda dirigidos a la eficiencia y celeridad en las compras y la contratación pública, en coordinación con las otras dependencias.
4. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y promover y desarrollar los procesos de selección para la celebración de los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda, a cargo de la Agencia.
5. Entregar los insumos para el desarrollo de los instrumentos tecnológicos derivados de los acuerdos marco de precios, y otros mecanismos de agregación de demanda y subastas, a cargo de la Agencia.
6. Absolver consultas de carácter general sobre asuntos de competencia de la dependencia.
7. Desarrollar mecanismos que permitan una mayor y mejor participación de oferentes en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales, en el marco de sus competencias.



8. Diseñar parámetros que permitan a las entidades estatales definir adecuadamente los bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes y de común utilización, promover la utilización de las subastas y la generación de nuevos instrumentos y herramientas de apoyo para su realización.
9. Diseñar y proponer políticas y herramientas para la adecuada identificación de riesgos de la contratación pública y su cobertura.
10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.
11. Las demás funciones que se le asignen.

Artículo 13. Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico: Son funciones de la Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico las siguientes:

1. Realizar estudios, diagnósticos, análisis estadísticos y en general recaudar y evaluar la información sobre los aspectos tecnológicos de las compras y contratación pública, y promover la articulación de los distintos aspectos legales y reglamentarios en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
2. Diseñar y proponer las bases técnicas para la contratación electrónica del sector público.
3. Gestionar e implementar los instrumentos tecnológicos que se requieren para los mecanismos de adquisición y de agregación de demanda, incluidos los acuerdos marco de precios y las subastas, entre otros.
4. Absolver consultas de carácter general sobre asuntos de competencia de la dependencia.
5. Desarrollar e implementar los instrumentos tecnológicos que faciliten a los oferentes una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales, en coordinación con las demás dependencias de la Agencia.
6. Gestionar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP, o el que haga sus veces.
7. Realizar las actividades para la integración del SECOP, o del sistema que haga sus veces, con el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas de gestión contractual pública.
8. Proponer mecanismos para articular el SECOP con los sistemas electrónicos públicos que contengan información relacionada con el objeto de la Agencia.
9. Realizar las capacitaciones en materia de contratación pública electrónica con el apoyo de las demás dependencias y entidades pertinentes.
10. Proponer estrategias que permitan optimizar el aprovechamiento de la tecnología, la información y las comunicaciones en la Agencia.
11. Implementar y mantener los sistemas de información institucionales, la página web y desarrollar las políticas de gobierno en línea de la Agencia.
12. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.
13. Las demás funciones que se le asignen.

Artículo 14. Secretaría General. Son funciones de la Secretaría General las siguientes:

1. Dirigir, implementar y coordinar los asuntos, jurídicos, contractuales, de soporte técnico e informático, administrativos, contables y financieros de la Agencia.
2. Asistir a la Dirección en la determinación de las políticas, objetivos y estrategias relacionadas con la administración de la Agencia.
3. Planificar, dirigir y coordinar los procesos relacionados con la administración de bienes y servicios, manejo de recursos y soportes tecnológicos que requiera la Agencia.



4. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la adquisición, almacenamiento, custodia, distribución e inventarios de los elementos, equipos y demás bienes necesarios para el funcionamiento de la Agencia, velando porque se cumplan las normas vigentes sobre la materia.
5. Orientar y dirigir la aplicación de las políticas y programas de administración de personal, bienestar social, selección, registro y control, capacitación, incentivos y desarrollo del talento humano y dirigir su gestión.
6. Elaborar y actualizar el manual específico de funciones y de competencias laborales de la Agencia.
7. Gestionar la consecución de recursos para el desarrollo de los planes, programas y proyectos institucionales.
8. Dirigir la elaboración y ejecución del Plan Anual de Compras de la Agencia.
9. Presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Programa Anual de Caja de conformidad con las obligaciones financieras adquiridas.
10. Preparar y presentar los estados financieros, informes de ejecución presupuestal y evaluación financiera de la Agencia y los demás informes y análisis de carácter financiero que sean solicitados a la Entidad.
11. Preparar y consolidar el proyecto de presupuesto de la Agencia.
12. Elaborar el balance del organismo y presentarlo de acuerdo con las normas vigentes a la Contaduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación.
13. Coordinar, supervisar y controlar el sistema de gestión documental de la Agencia.
14. Dirigir, coordinar y hacer seguimiento a la planeación, ejecución y control de la gestión administrativa y financiera de la Agencia.
15. Velar por la debida prestación del servicio al ciudadano y por la atención de quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en la Agencia.
16. Coordinar las investigaciones de carácter disciplinario que se adelanten contra los funcionarios de la Agencia y resolverlas en primera instancia en los términos de la Ley 734 de 2002.
17. Diseñar los procesos de organización, estandarización de métodos, elaboración de manuales de funciones y todas aquellas actividades relacionadas con la racionalización de procesos de la Agencia.
18. Elaborar y consolidar el presupuesto de funcionamiento de la Entidad para su inclusión y aprobación en el presupuesto general de la entidad.
19. Hacer seguimiento a la correcta ejecución, contabilización y rendición de informes y cuentas fiscales, presupuestales y contables, de los recursos asignados a la Agencia.
20. Coordinar la defensa o representar judicial, extrajudicial y administrativamente a la Agencia en los diferentes procesos que se adelanten, mediante poder o delegación y supervisar el trámite de los mismos.
21. Llevar a cabo las actuaciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden a la Agencia, por todo concepto, desarrollando las labores de cobro persuasivo y adelantando los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.
22. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.
23. Las demás funciones que le sean asignadas.

CAPÍTULO III (SIC)

Disposiciones Finales



Artículo 15. Adopción de la Planta. El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales procederá a adoptar la planta de personal de la Agencia, de conformidad con la estructura establecida en el presente Decreto.

A los empleados de la Agencia se les aplicará el régimen general de carrera administrativa, de clasificación y de administración de personal.

Parágrafo Transitorio. El certificado de disponibilidad presupuestal para proveer los cargos de Director General y Secretario General de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-será expedido por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 16. Contratos y Convenios Vigentes. Los contratos y convenios actualmente vigentes, celebrados por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y/o el Departamento Nacional de Planeación para el desarrollo y administración del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP, se entienden subrogados a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente -por virtud de la ley, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones,

Artículo 11. Transferencia de archivos. El Departamento Nacional de Planeación y/o el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones transferirán a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente-, los archivos que por su naturaleza tengan relación con las competencias de la Agencia, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en funcionamiento de la misma en los términos que señalen los representantes legales a través de las Secretarías Generales.

Artículo 18. Transferencia de bienes, derechos y obligaciones. La propiedad de los bienes muebles e inmuebles de los cuales sea titular el Departamento Nacional de Planeación o el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a la entrada en vigencia del presente decreto, que tengan relación con las funciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente -, o se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Agencia, quedarán en cabeza de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente -, los cuales serán cedidos a esta última a título gratuito. La determinación de los bienes, los plazos y términos para su entrega se señalarán en las actas suscritas por los representantes legales de cada una de las entidades, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de registro, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 19°.-Referencias Normativas. Las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Departamento Nacional de Planeación DNP y al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que tengan relación con las funciones expresadas en el presente Decreto, deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-.

Artículo 20. Vigencia y Derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial los Decretos 3620 de 2004, 485 de 2009, 2430 de 2011 y los artículos 3 y 4 del Decreto 3485 de 2011.

Firmado por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública.

