Colombia Compra Eficiente

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE COLOMBIA

METODOLOGÍA MAPS VERSIÓN 2017

Borrador del Informe Final - Abril de 2018

CONTENIDOS

CONTENIDOS 2
GLOSARIO 3
1 INTRODUCCIÓN 4
1.1 Alcance de la evaluación 5
1.2 Metodología 5
1.3 Equipo de trabajo 7
2 ANALISIS DEL CONTEXTO PAÍS 8
2.1 Situación política, económica y geoestratégica del país 8
2.2 Sistema de compras públicas y su relación con la gestión de las finanzas y los sistemas de gobernanza pública 16
2.3 El Sistema de Compras Públicas de Colombia 17
2.4 Evaluaciones del sistema de compra pública y de CCE 22
3 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 29
3.1 Visión general 29
3.2 Panorama general de la evaluación MAPS 31
3.3 Brechas sustantivas 36
3.4 Áreas de mejora y posibles soluciones 39
3.5 Análisis de los resultados de la evaluación por pilar, indicador y subindicador 46
4 ANEXOS 72

GLOSARIO

Acuerdos Comerciales	Tratados internacionales vigentes celebrados por el Estado Colombiano, que contienen derechos y obligaciones en materia de compras públicas, en los cuales existe como mínimo el compromiso de trato nacional para proponentes, bienes y servicios extranjeros en Colombia
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APP	Asociaciones Público Privadas
CCE	Colombia Compra Eficiente, ente rector de las compras públicas
CEF	Centro de Estudios Fiscales de la Contraloría General de la República
CGR	Contraloría General de la República.
Clasificador de Bienes y Servicios	Sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar bienes y servicios, conocido por las siglas UNSPSC
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
Documentos del Proceso	Las ofertas, el contrato, así como cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación
Entidad Estatal	Cada una de las Entidades del Estado que adelantan Procesos de Contratación
ESAL	Entidades sin Ánimo de Lucro y Reconocida Idoneidad
MAPS	Methodology for Assessing Procurement System
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
PAA	Plan Anual de Adquisiciones. Instrumento de planeación contractual en el que las Entidades Estatales identifican los Procesos de Contratación a adelantar en el año
Proceso de Contratación	Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde
SCPC	Sistema de Compras Públicas de Colombia
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública. Está compuesto por tres plataformas: (i) SECOP I; (ii) SECOP II; y (iii) Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes de la Contraloría General de la República
Sistema de Compras Públicas	Estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales.
SMMLV	Salarios mínimos mensuales legales vigentes

1 INTRODUCCIÓN

El Sistema de Compras Públicas es un mecanismo de gran relevancia para favorecer el desarrollo económico y social de un país, por lo cual resulta indispensable contar con un sistema que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que pueda adaptarse a los continuos cambios de los mercados y a las constantes innovaciones tecnológicas.

La evaluación periódica del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas se convierte así en una necesidad, a fin de orientar las mejoras o cambios necesarios al sistema, para generar condiciones que faciliten el crecimiento económico y el bienestar social.

Colombia ha realizado anteriormente distintas evaluaciones de su sistema de compras gubernamentales, las cuales han sido un insumo de gran importancia para definir la orientación y el alcance de las reformas que el país ha implementado en esta área en la última década. En el capítulo del Análisis del Contexto País se reseñan las principales conclusiones de las evaluaciones realizadas en los últimos años al sistema de compras públicas.

Por otra parte, la Metodología MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), un instrumento muy utilizado para evaluar los sistemas de contrataciones públicas en distintos países del mundo, fue sometida recientemente a un proceso de revisión para adaptarlo a los retos actuales. Esta revisión tuvo como eje algunos principios fundamentales que deben guiar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de compras públicas, tales como el valor por el dinero, la transparencia, la equidad y el buen gobierno. Adicionalmente, se integraron elementos de contexto para asegurar que la aplicación del MAPS contribuya a lograr una mayor efectividad en las compras públicas. Entre estas consideraciones están los objetivos nacionales de política pública, incluyendo áreas como el desarrollo sostenible, el apoyo al sector privado, la reforma del servicio civil, etc.

El proceso de revisión del MAPS es un esfuerzo cooperativo de un grupo de trabajo que incluye tanto a países como a organismos internacionales, y Colombia ha tenido una participación importante en dicho proceso, que ha concluido en 2017 con la nueva versión de la metodología[1].

A finales de 2017, el Gobierno de la Colombia solicitó el apoyo del BID para la realización de una evaluación MAPS del sistema nacional de compras públicas, lo que demuestra el compromiso del país con la mejora y el fortalecimiento de su sistema de contrataciones públicas. Así, Colombia es uno de los primeros países en aplicar en forma oficial la nueva versión de la metodología.

Este ejercicio ha servido para obtener información sobre la situación actual del sistema de compras públicas de Colombia y para ayudar a identificar sus fortalezas y debilidades que permitirán lograr mejoras en su capacidad. La evaluación ha sido muy importante para tener un diagnóstico preciso sobre los resultados de las reformas implementadas en los últimos años en el país, y fundamentalmente para identificar un conjunto de brechas que todavía presenta el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales, así como una serie de acciones que puedan contribuir a cerrarlas. De este modo, el resultado de la evaluación es un insumo fundamental para la preparación de un plan de reformas que el país debería encarar para fortalecer su sistema de adquisiciones públicas.

[1] En los intercambios del grupo de trabajo para la revision del MAPS trabajaron representantes de los siguientes países y organismos: Afganistán, African Development Bank (AfDB), Asian Development Bank (ADB), Australia's Department of Foreign Affairs and Trade, Global Affairs Canada, Caribbean Development Bank (CDB), Chile, Council of Europe Development Bank (CEB), Colombia, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB), European Commission, Expertise France, Georgia, GIZ – en representación del German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Inter-American Development Bank (IADB), Islamic Development Bank (IsDB), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Philippines, Senegal, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), United States Agency for International Development (USAID), World Bank, Zambia, así comoexpertos en compras públicas independientes.

1.1 Alcance de la evaluación

La evaluación tuvo un alcance global para todo el sistema de contratación comprendido en el régimen general establecido por las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, el Decreto Ley 4170 de 2011, el Decreto 1082 de 2015, las Leyes 361 de 1997, 590 de 2000, 816 de 2003, 1474 de 2011, el Decreto Ley 19 de 2012, y las circulares de Colombia Compra Eficiente (CCE).

Esta evaluación incluyó entidades públicas tanto del orden nacional y como del orden territorial. Estas últimas entidades son de los seis niveles que establece la categoría territorial, tal como se definen en el punto 2.1.1.

La tarea de evaluación fue liderada por un equipo de trabajo conformado por funcionarios de CCE, y contó con la colaboración del BID, que facilitó la ayuda de un consultor internacional y de un consultor nacional, especialmente acreditados para el acompañamiento en las actividades y en las exigencias que plantea la metodología, así como de dos asistentes para el apoyo en la elaboración de los indicadores cuantitativos.

El ejercicio se realizó entre diciembre de 2017 y abril de 2018. Se inició con un taller de arranque que tuvo la finalidad de presentarlos fundamentos metodológicos y los objetivos del ejercicio, así como convocar a los representantes de las Entidades del sector público y del sector privado a participar activa e irrestrictamente en el proceso de evaluación.

Una vez realizadas las investigaciones, evaluaciones del marco normativo e institucional, de las políticas públicas y de los sistemas de información, procesamiento de datos, encuestas, entrevistas con funcionarios que trabajan en contratación pública y representantes del sector privado y exploración de otras fuentes de información, se han obtenido los resultados que se presentan en este Borrador de Informe Final, que fue elaborado por el equipo de trabajo que lideró el ejercicio.

Los resultados obtenidos de la evaluación serán presentados y validados en un taller de cierre que convocará a representantes de un amplio conjunto de actores públicos y privados vinculados con la política, las prácticas y la gestión de la contratación pública y que asistieron al taller de arranque, junto a los que han volcado sus opiniones sobre los distintos aspectos del sistema en reuniones, consultas y entrevistas.

El Informe Final recogerá las conclusiones validadas en el taller de cierre, representando un consenso de la evaluación realizada al sistema nacional de contrataciones públicas de Colombia. Los resultados de este informe, así como sus recomendaciones y aportes para el plan de fortalecimiento son producto de los aportes de los participantes durante todo el proceso.

1.2 Metodología

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras (MAPS, por sus siglas en inglés) es una herramienta analítica de autoevaluación desarrollada por la OECD y que fue inicialmente aplicada en los años 2003/2004 como una contribución de esfuerzos colectivos de numerosos *stakeholders* para evaluar y mejorar los sistemas de compras públicas. Así, esta metodología ha sido ampliamente usada para evaluar la calidad y eficiencia de los sistemas de compras públicas en más de 90 países, 22 de los cuales están ubicados en Latinoamérica. Estas evaluaciones han permitido identificar fortalezas y debilidades de los sistemas de compras públicas ayudando a implementar estrategias de mejoras y promoviendo las reformas necesarias en diferentes aspectos tanto normativos, institucionales como operacionales.

La nueva versión 2017 de esta metodología descansa en los principios de valor por el dinero, transparencia, equidad y buen gobierno (gobernanza) y constituye una herramienta universal para implementar un sistema de compras públicas moderno, eficiente, sostenible e inclusivo, que contribuye a alcanzar objetivos de política, incrementar la confianza pública y mejorar el bienestar.

Adicionalmente, la nueva metodología incluye temas de sostenibilidad, apoyo al sector privado, reforma al Servicio civil, etc. así como otros factores que crean un entorno propicio para el buen funcionamiento del sistema de compras públicas, como una buena gestión de las finanzas públicas, rendición de cuentas, certeza jurídica y capacidad del personal.

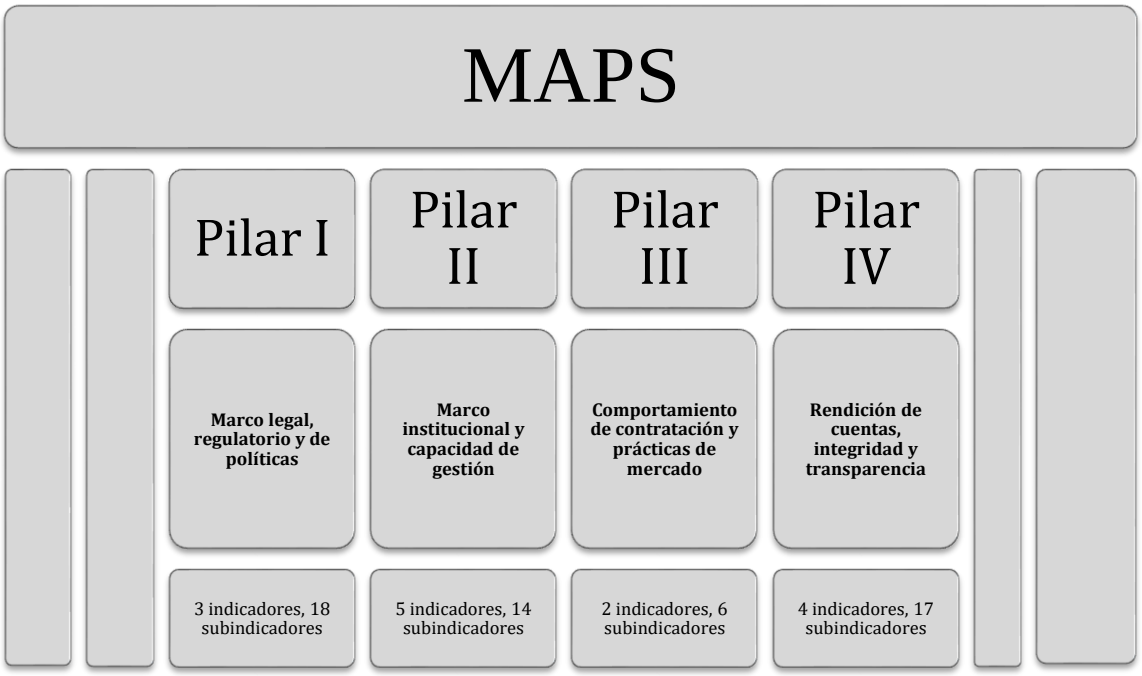
La versión MAPS 2017 se funda en el establecimiento de indicadores aspiracionales ideales que proporcionan una dirección para la reforma, en vez de estándares mínimos cuyo cumplimiento es requerido a todos los países como ocurría con la versión anterior.

La aplicación del MAPS no sustituye la auditoría del sistema de Compras ni las evaluaciones fiduciarias de los organismos multilaterales, sino que se trata de una autoevaluación apoyada por consultores experimentados.

Los elementos básicos de la metodología son los siguientes: Guía del usuario, Contexto País, Sistema de Indicadores, Glosario y módulos complementarios. La sección Contexto País presenta un enfoque estructurado para analizar el medio local a fin de asegurar que la evaluación está anclada en las necesidades específicas del país y que los diferentes métodos del marco analítico de la metodología MAPS se aplican tomándola en cuenta. Por su parte, el Sistema de Indicadores descansa en cuatro pilares: 1. Marco Legal, Regulatorio y de Políticas, 2. Marco Institucional y Capacidad de Gestión, 3. Operaciones de Adquisiciones y Prácticas de Mercado y 4. Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia. Cada pilar tiene un número de indicadores y sub-indicadores a ser evaluados, estos a su vez se componen de criterios que orientan la evaluación.

En la siguiente figura se ilustra la estructura general del MAPS.

Figura 1- Estructura General del MAPS



Adicionalmente, un conjunto de indicadores cuantitativos ofrece la oportunidad de dar mayor sustento a la evaluación de los sub-indicadores cualitativos.

Una vez realizada la evaluación, contrastando la realidad con los diferentes criterios del sub-indicador y apoyándose con evidencias y fundamentos, se deben identificar si existen brechas sustantivas, luego deben establecerse las acciones correctivas para disminuirlas o eliminarlas.

Finalmente, y para asegurar que el proceso de evaluación sea válido y creíble, es recomendable que se incluya un ejercicio de validación que involucre a las partes interesadas.

La metodología se aplicó siguiendo las recomendaciones de la Guía del Usuario de la misma, esto es los tres pasos previstos que son: 1. Revisión del sistema aplicando criterios de evaluación cualitativa, 2. Revisión del sistema usando indicadores cuantitativos y 3. Identificación de las brechas sustantivas.

Para ello se estructuró una organización del proyecto con personal de CCE y con apoyo de consultores externos junto a un equipo especialmente designado del BID. El proyecto comenzó con una jornada donde se convocó a los principales interesados en torno al tema para explicarla decisión de llevar a cabo la evaluación y de la necesidad de contar con la colaboración de ellos. Para la evaluación se realizaron 2 encuestas, una a proveedores y otra a los compradores de los organismos públicos que proporcionaron valiosa información cuantitativa para los diferentes sub-indicadores. Adicionalmente, se relevó información de una muestra de contratos, se recopiló numerosa información cuantitativa de las bases de datos de CCE y de otros organismos, y se realizaron 15 entrevistas a diferentes personas de la Sociedad Civil, compradores, académicos, instituciones reguladoras, entre otros.

Este Borrador del Informe Final será puesto a disposición de la ciudadanía a través de un proceso de consulta pública, cuyas observaciones se incluirán en un anexo de este informe.

1.3 Equipo de trabajo

El equipo de trabajo estuvo encabezado por Juan David Duque Botero, Director General de CCE y contó con la participación de los siguientes funcionarios:

Pilar I: Luisa Vanegas Vidal, Subdirectora de Gestión Contractual; Pilar II: Silvia Ramirez Rosas, Secretaria General; Pilar III: Marielena Rozo Covaleda, Subdirectora de Negocios; Pilar IV: Steven Orozco Rodríguez, Asesor Experto; Indicadores Cuantitativos: Cristhian Rey Casadiego, Analista de Información; Coordinación General del Ejercicio: María Jimena Vernaza, Asesora del Director General; y Apoyo a la Coordinación: Karina Blanco Marín, Asesora Experta.

El equipo de apoyo del BID estuvo compuesto por Gabriel Bezchinsky, Consultor Internacional experto en Contrataciones Públicas, Carlos Ortiz Niño, Consultor Nacional experto en Contrataciones Públicas y los siguientes especialistas: Eugenio Hillman, Especialista de Adquisiciones en Colombia, Javier Dávila Pérez y Roberto Laguado Giraldo, Especialistas en Adquisiciones de la Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones (VPC/FMP).

También el Banco Mundial formó parte del grupo de socios externos en el proceso de evaluación a través de sus especialistas Francisco Rodríguez y Santiago Torres.

2 ANALISIS DEL CONTEXTO PAÍS

2.1 Situación política, económica y geoestratégica del país

2.1.1 Estado / Gobierno

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista[2].

El estado colombiano se organiza en tres Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El Gobierno Nacional está formado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El poder ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, quien será elegido para un período de cuatro años, por elección popular y no podrá ser relegido[3], a quien corresponde nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.

El poder legislativo corresponde al Congreso de la República que está facultado para reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección. El Senado de la República estará integrado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional y habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La Cámara de Representantes estará integrado por 166 representantes. Los Representantes a la Cámara son elegidos en el orden nacional por circunscripción electoral territorial, especial e internacional.

La rama del poder judicial está compuesta por la Corte Suprema de Justicia que es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, el Consejo de Estado que es el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa y la Corte Constitucional que es el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional.

Adicionalmente, se reconoce que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República.

La Fiscalía General de la Nación es la entidad titular del ejercicio de la acción penal[4].

Además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros autónomos e independientes, como el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría y la Contraloría General de la República que son órganos de control.

El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas[5].

[2] ARTICULO 1. Constitución Política de Colombia
[3] ARTICULO 190. Constitución Política de Colombia
[4] ARTICULO 250. Constitución Política de Colombia
[5] ARTICULO 117. Constitución Política de Colombia

La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración[6].

La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas[7].

Colombia se encuentra organizada por entidades territoriales que son: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas[8]. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En la actualidad la caracterización de los departamentos, distritos y municipios responde a las disposiciones de la Ley 617 de 2004, que reformó parcialmente la Ley 136 de 1994, la cual establece una categorización de entidades territoriales basada en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y del valor de ingresos corrientes anuales. Bajo estos parámetros se identifican cinco categorías departamentales y siete de municipios y distritos[9].

La distribución por municipio es la que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1 – Clasificación de los municipios

Categoría	Cant. de municipios	% de municipios
Especial	6	0,5
1	18	1,6
2	17	1,5
3	22	2,0
4	27	2,5
5	33	3,0
6	978	88,8

Fuente: DNP

Mediante el Decreto 4170 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública –CCE–, 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. Como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

2.1.2 Geo Política / Población

[6] ARTICULO 119. Constitución Política de Colombia
[7] ARTICULO 120. Constitución Política de Colombia
[8] ARTICULO 286. Constitución Política de Colombia
[9] Departamento Nacional de Planeación, Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas", 2015

Figura 2 - Mapa de Colombia 2002

Fuente: IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Colombia cuenta con una extensión de 1.142 millones km2. Comparte frontera con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador. De acuerdo con la información publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Colombia tiene proyectada para el año 2018 una población de 49.834.240[10].

Tabla 2 – Colombia. Población por Departamento. 2018

Departamento	Habitantes
Antioquia	6.691.030
Atlántico	2.545.924
Bogotá, D.C.	8.181.047
Bolívar(1)(3)	2.171.280
Boyacá	1.282.063
Caldas	993.866
Caquetá	496.241
Cauca(1)(3)	1.415.933
Cesar	1.065.673
Córdoba (1)(3)	1.788.507
Cundinamarca	2.804.238
Chocó	515.145
Huila	1.197.081
La Guajira	1.040.157

[10] ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985 - 2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005 - 2020 TOTAL DEPARTAMENTAL POR ÁREA. http://www.dane.gov.co/reloj/

Magdalena	1.298.691
Meta	1.016.701
Nariño	1.809.116
Norte de Santander	1.391.239
Quindio	575.010
Risaralda	967.767
Santander	2.090.839
Sucre	877.057
Tolima	1.419.947
Valle del Cauca	4.756.113
Arauca	270.708
Casanare	375.249
Putumayo	358.896
Archipiélago de San Andrés	78.413
Amazonas	78.830
Guainía	43.446
Guaviare	115.829
Vaupés	44.928
Vichada	77.276
Total Nacional	49.834.240

En el año 2016 Bogotá D.C., fue la economía con mayor participación en el PIB nacional con 25,7%, seguida de Antioquia con 13,9%; Valle del Cauca con 9,7%; Santander con 7,7% y Cundinamarca con 5,3%. Estas 5 economías concentraron el 62,3% del agregado nacional.

De acuerdo al boletín técnico de Producto Interno Bruto del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) En el tercer trimestre de 2017 respecto al mismo periodo de 2016, el Producto Interno Bruto creció 2,0%, explicado principalmente por el comportamiento de las siguientes ramas de actividad: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; y actividades de servicios sociales, comunales y personales. Por su parte, las actividades que registraron las mayores caídas fueron construcción y explotación de minas y canteras.

Respecto al trimestre inmediatamente anterior, el Producto Interno Bruto creció 0,8%. Los principales crecimientos se presentaron en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; explotación de minas y canteras; y suministro de electricidad, gas y agua.

Durante lo corrido del año 2017 (enero – septiembre), respecto al mismo periodo del año anterior, el incremento fue de 1,5%. Las actividades con mayor crecimiento fueron agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; y actividades de servicios sociales, comunales y personales. Por su parte, la actividad que registró la caída más fuerte fue explotación de minas y canteras.[11]

2.1.3 Gobernanza

Colombia comenzó el nuevo milenio transitando por la antesala de lo que algunos analistas calificaban como un “estado fallido”, al presentar los niveles más altos de su historia en materia de tasas de homicidio, desplazamiento forzado, secuestros y áreas del territorio bajo cultivos ilícitos.

En efecto, en 2000, Colombia reportó la cifra más alta de plantaciones de coca, un total de 163.000 hectáreas sembradas, y también el mayor número de personas secuestradas, 3.572 en total. Asimismo,

[11] Boletin Tecnico Producto Interno Bruto tercer trimestre 2017.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IIItrim17_oferta_demanda.pdf

en 2002 el país alcanzó los niveles más críticos en materia de homicidios, con una tasa de 69,6 homicidios por cada 100.000 habitantes y más de 600.000 víctimas de desplazamiento forzado.

A esta situación contribuyó de manera importante el narcotráfico, particularmente por sus efectos amplificadores sobre la violencia y la criminalidad, los cuales acentuaron la debilidad del Estado para brindar seguridad y propiciar condiciones de gobernabilidad en las regiones más apartadas de la geografía nacional, donde este tiene mayor incidencia.

No cabe duda de que el narcotráfico fue un factor determinante tanto de la intensidad como de la prolongación del conflicto armado. Sin embargo la lucha del gobierno nacional, la cual ha surtido efectos sobre el reciente acuerdo de paz firmado en el 2016 y la lucha contra el narcotráfico con las autoridades de los Estados Unidos desde finales de la década de los 90 han propuesto en la actualidad un ambiente de generación de políticas públicas de buen gobierno que promueven la transparencia y el crecimiento económico del país

Asimismo El Estado, por intermedio de las distintas ramas del Poder Público, de los órganos de control y de la mano de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, ha cerrado filas para combatir, en sus distintas modalidades, la corrupción pública y privada. La persecución local y transnacional de tales conductas, así como el endurecimiento de las sanciones penales y disciplinarias asociadas a la comisión de esta tipología de delitos, son muestra de ello.

Pese a los esfuerzos realizados, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional reporta a Colombia en la posición 96 entre 180 países a nivel mundial y de 23 entre 32 países de América en percepción de corrupción, con un índice que osciló entre 36 y 37 en el periodo 2012-2017[12].

Esfuerzos concretos enfocados a visibilizar y dotar de mayor transparencia la gestión pública, sumados a otros tendientes a poner a disposición del público –con mejores condiciones de acceso, calidad y oportunidad– información pública que posibilite ejercicios informados de participación y control social y estimulen a su vez la rendición de cuentas, resultan aún no ser suficientes para controlar y combatir este fenómeno.[13]

Para asumir este desafío, el gobierno nacional desarrolló 5 estrategias transversales que aportan a los 3 pilares de la paz, la equidad y la educación; son ellas: 1) Competitividad e Infraestructura Estratégicas; 2) Movilidad Social; 3) Transformación del Campo; 4) Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz; y, 5) Buen Gobierno.

Esta última; la estrategia de Buen Gobierno está orientada a garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente y eficaz. Un gobierno que asegure “tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario”.

El enfoque de Buen Gobierno es el de un Estado como instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, esto es, de cierre de brechas. Por supuesto, todo esto en un contexto de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal, como ha sido la larga tradición de la historia económica moderna de Colombia.

Estas 5 estrategias transversales van enmarcadas por una estrategia “envolvente” de crecimiento verde. Esta estrategia se califica como envolvente porque el tema ambiental en este Plan no está definido como una preocupación sectorial más, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento sea económica, social y ambientalmente sostenible.

Mejorar los procesos de decisión en relación con la programación y eficiente asignación de los recursos de inversión pública es una larga aspiración de las reformas presupuestales en Colombia.

El propósito es introducir el uso de información de desempeño en los procesos presupuestales para superar el enfoque según el cual el mejor resultado en las instituciones públicas es la ejecución de su

[12] Transparency International. Corruption Perception Index 2017. www.transparency.org/cpi
[13] Plan Nacional de Desarrollo Colombia. Todos por un Nuevo País 2014 – 2018 Gobierno Presidente Juan Manuel Santos

presupuesto, y lograr que el análisis de los resultados del gasto se enfoque en los bienes y servicios que el ciudadano espera obtener de la gestión gubernamental con los recursos asignados.

Esta aproximación a la gestión de la inversión define un marco más estratégico para la programación y uso de los recursos y, en esa medida, permite mejorar la calidad de la inversión como resultado de una mayor alineación entre los recursos asignados y los objetivos y prioridades de política del Gobierno. La introducción de mecanismos de gestión de la inversión con énfasis en la medición del desempeño es una práctica ampliamente utilizada a nivel internacional, en particular porque mejora la planeación del gasto y permite identificar en qué medida los sectores y programas contribuyen a alcanzar las metas del Gobierno.

Asimismo, facilita la identificación de qué programas funcionan y cuáles no, contribuyendo a incrementar la transparencia presupuestal y a mejorar la eficiencia en la ejecución de los programas.

CCE, como ente rector en materia de contratación estatal en el país desarrolla a través de su gestión una estrategia multipropósito que permite promover la transparencia, mitigar las contingencias jurídicas derivadas de la gestión contractual y potenciar la contratación pública como instrumento de desarrollo económico.

Dentro de este contexto, CCE busca transformar la cultura de la contratación pública para obtener mayor valor por los recursos invertidos. Para esto se requirió contar con una plataforma informática adecuada que permita adelantar la totalidad de los procesos de contratación en línea.

También se busca la implementación de instrumentos de agregación de la demanda, para fortalecer las capacidades de los compradores públicos, modernizar las normativas, los sistemas de control y de solución de controversias, y garantizar la sostenibilidad financiera del ente rector del sistema de compra pública.[14]

2.1.4 Economía Nacional

Desde mediados de 2014 Colombia enfrentó varios choques externos que deterioraron el ingreso nacional, la inversión y el crecimiento potencial de la economía en un contexto de bajo crecimiento mundial. Ante estos choques adversos, era previsible que en 2017 continuara registrándose una desaceleración del gasto; no obstante, el crecimiento económico ha sido menor que el previsto. Al tiempo, la inflación siguió disminuyendo, en gran medida por la disolución de los choques de oferta que la habían desviado de la meta y las acciones de política monetaria realizadas hasta julio de 2016, encaminadas a anclar las expectativas de inflación y a reducir posibles presiones de demanda sobre los precios.

Durante el primer semestre de 2017 la economía colombiana continuó avanzando en el proceso de ajuste macroeconómico. Según el informe del Banco de la Republica al Congreso de Colombia[15], la información más reciente permite afirmar que este proceso comienza a entrar en su etapa final, a medida que los desequilibrios macroeconómicos resultantes de la combinación de choques recibidos a partir de mediados de 2014 han logrado corregirse en su mayor parte. Esto ha contribuido a reducir las primas de riesgo y ha creado las condiciones propicias para el relajamiento progresivo de la política monetaria.

El informe menciona que *"Dado el proceso de convergencia de la inflación y sus expectativas hacia la meta del 3%, junto con una desaceleración económica que se ha reflejado en una brecha de producto más negativa, la Junta consideró adecuado reducir la tasa de interés de referencia desde 7,75% en noviembre de 2016 hasta 5,75% en junio de 2017. Similar a lo registrado históricamente, esta reducción se ha transmitido rápidamente a las tasas de interés de los créditos comerciales, y en menor medida a las tasas de interés cobradas a los hogares."*

Según el mismo informe, en cuanto a las perspectivas de crecimiento, los resultados observados para el primer trimestre del año, y la información preliminar sobre el desempeño de la economía en el segundo,

[14] Plan Nacional de Desarrollo Colombia. Todos por un Nuevo País 2014 – 2018 Gobierno Presidente Juan Manuel Santos

[15] Cardenas Santamaria, M., Hernandez Correa, G., Maiguashca Olano, A., Meisel Roca, A., Ocampo Gaviria, J., Zárate Perdomo, J., & Echavarría Soto, J. J. (2017). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la Republica. Bogotá D.C.: ISSN - 1657 - 799X.

sugieren que se estarían materializando algunos riesgos a la baja contemplados en el intervalo de 0,8% al 2,6%, dentro del cual el equipo técnico ha considerado 1,8% como la cifra de crecimiento más probable para 2017.

Esta estimación es consistente con un mejor desempeño de la actividad económica en el segundo semestre, a medida que el estímulo de la política monetaria, la ejecución de los planes de construcción de carreteras y el mejor desempeño previsto de las economías avanzadas empiecen a reflejarse en el fortalecimiento de la demanda agregada y la recuperación de la confianza de los agentes económicos.

Finalmente, la proyección de la balanza de pagos para el año 2017 indica que el déficit de la cuenta corriente se ubicaría entre 3,3% y 4,2% como porcentaje del PIB, con 3,7% como cifra más probable. Este pronóstico se enmarca en un contexto de mayores precios internacionales de productos básicos que los registrados en 2016. Lo anterior estaría acompañado de una moderada recuperación de la demanda externa, debido al mayor crecimiento esperado de los principales socios comerciales, lo cual, sumado a la depreciación real acumulada del peso colombiano, favorecería las exportaciones no tradicionales del país.[12]

2.1.5 Finanzas Públicas / Desafíos para el Sistema de Compras Públicas

De Acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, la economía colombiana presentó un incremento anual de 2 % en el tercer trimestre de 2017, debido principalmente al comportamiento de los productos agropecuarios (7,1%), los servicios financieros (3,2%) y los servicios sociales (3,2%). Las actividades con mayores caídas fueron la construcción (-2,1%) y la explotación de minas y canteras (-2,1%)[16].

Según el Banco de la República, la desaceleración de la actividad económica habría tocado fondo en el primer semestre de 2017. Seguidamente, la economía colombiana debería presentar una recuperación gradual en su actividad, consistente con un ajuste ordenado ante el choque de términos de intercambio que la viene afectando desde mediados de 2014[17].

En línea con lo anterior, y con base en el análisis de los fundamentales de crecimiento económico, el Banco de la República observa signos de recuperación en el mediano y largo plazo, lo que permitiría aumentar el ritmo de expansión del PIB en el 2018.

Con relación a las finanzas públicas, la reducción sustancial de los precios internacionales del petróleo y de otros bienes básicos impactó de manera importante el crecimiento económico, los ingresos externos y los ingresos del gobierno. Este último rubro se redujo en un 3,3% del PIB (cerca de $24 billones) entre 2013 y 2016, lo cual generó la necesidad de ajustes en ingresos (reformas tributarias 2014 y 2016) y en gastos (especialmente inversión) para cumplir con la regla fiscal.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo[18], entre 2013 y 2016, el choque fiscal alcanzó un 3,9% del PIB, compuesto principalmente por un efecto de 3,2 puntos porcentuales por la caída de los precios del petróleo. El restante 0,6% del PIB fue generado por un aumento en el pago de intereses por la devaluación de peso y el incremento en la inflación. El Gobierno Nacional, para contrarrestar el choque fiscal, hizo recortes del gasto de funcionamiento e inversión por 0,9% del PIB y planteó una reforma tributaria (aprobada por el legislativo) en 2014, que permitió incrementar los ingresos no petroleros en 1,3% del PIB de manera parcial.

En 2017, el balance del Sector Público Consolidado muestra un deterioro proyectado de 0,8% del PIB con respecto a 2016. Esto es debido a una caída de 0,2% en el superávit del sector de seguridad social, un

[16] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IIItrim17_oferta_demanda.pdf

[17] http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/informe_sobre_inflacion_septiembre_2017.pdf

[18] Disponible en http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

mayor déficit de 0,1% de empresas del nivel nacional, y una reducción del 0,2% en el superávit de las entidades regionales. Se espera una recuperación para 2018 atribuible a una reducción del ciclo político y al tercer año de mandato constitucional de las administraciones regionales y locales.

Tabla 3 Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

Balances	Miles de Millones ($)		Porcentaje del PIB	
	2017*	2018*	2017*	2018*
1. Sector Público No Financiero	-29.564	-26.735	-3,2	-2,7
Gobierno Nacional Central	-33.442	-30.163	-3,6	-3,1
Sector Descentralizado	3.878	3.428	0,4	0,4
Seguridad Social	5.5540	5.536	0,6	0,6
Empresas del Nivel Nacional	-1.941	-1.358	-0,2	-0,1
Empresas del Nivel Local	-595	-490	-0,1	-0,1
Regionales y Locales	874	-260	0,1	0,0
SGR	2.275	2.227	0,2	0,2
Balance Cuasi fiscal del Banco de la República	889	1.097	0,1	0,1
Balance de Fogafín	892	953	0,1	0,1
Sector Público Consolidado	-27.782	-24.685	-3,0	-2,5

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (*Cifras proyectadas)

En comparación con 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público espera que los ingresos tributarios permanezcan estables como porcentaje del PIB debido a la normalización en las devoluciones de los ingresos petroleros y al aumento de recaudo derivado de la reforma tributaria de 2016. En cuanto a los gastos, se espera una disminución de 0,5% del PIB como consecuencia del menor déficit permitido por la regla fiscal.

En valores nominales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que los ingresos del Gobierno Nacional Central asciendan a $150,5 billones, lo que representa un incremento nominal de 6,9% respecto a la vigencia anterior. De estos ingresos estimados, $139,2 billones corresponden a ingresos tributarios, $2,3 billones de fondos especiales y $8,2 billones de ingresos de capital. Por su parte, el Ministerio estima que los gastos ascenderán a $180,6 billones, equivalentes a 18,5% del PIB en 2018, que representan una reducción de 0,8% de los gastos estimados de 2017. Este componente de gastos contiene $29,6 billones para el pago de intereses y $151 billones de funcionamiento e inversión.

Para 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyecta un déficit del Sector Público Consolidado de 2,5% del PIB. En particular, el Ministerio estima un déficit del Gobierno Nacional Central de 3,1% del PIB, mostrando una mejora de 0,5 puntos porcentuales desde 2016 (3,6%).

Para lograr los objetivos mencionados, el Marco Fiscal de Mediano Plazo establece la necesidad de mantener las sendas de sostenibilidad y estabilización macroeconómica en las finanzas públicas del Sector Público Consolidado. La estrategia planteada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluye la reducción del gasto fiscal en un 0,5% en 2018, esto con el objetivo de alcanzar un total de 14,8% del PIB en 2022. Lo anterior implica continuar con programas de austeridad para la reducción de los gastos de funcionamiento e inversión para las Entidades Estatales.

La situación de las finanzas públicas en el mediano plazo, plantea el desafío a las Entidades Estatales de generar mayor valor por dinero en las adquisiciones de bienes, servicios y obras para los próximos años, pues en el marco de austeridad y de sostenibilidad fiscal, se disminuyen los recursos disponibles para materializar las políticas públicas y garantizar el correcto funcionamiento del aparato estatal.

2.2 Sistema de compras públicas y su relación con la gestión de las finanzas y los sistemas de gobernanza pública

2.2.1 Las Compras Públicas

En Colombia, tradicionalmente las compras públicas eran vistas como un proceso legal y no de negocio. Esto se reflejaba en: (a) la composición de los equipos de compras; (b) la cultura de los funcionarios y de los proveedores; (c) la visión incompleta del ciclo de compra pública; y (d) la naturaleza contenciosa de los procesos de selección de contratistas y de la ejecución de contratos.

Adicionalmente, en la administración de las compras prevalecía la cultura del trámite y del minucioso cumplimento de formalidades que frecuentemente tenían un impacto negativo en el costo, la oportunidad o la calidad de los resultados.

A pesar de las reformas introducidas en los últimos años, esta forma de pensar sigue presente 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.

El sistema de compra y contratación pública moderno permite 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 compra 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.

El SCPC es la estructura organizada para tomar decisiones de gasto público con el propósito de poner a disposición de las personas los bienes, obras y servicios a cargo de las Entidades Estatales, el cual está conformado por los actores del mercado, la regulación y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales regulaciones y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las Entidades Estatales.

El Sistema está orientado a obtener mayor valor por dinero, y regirse por los siguientes principios: Planeación, Responsabilidad y rendición de cuentas, Eficacia, Eficiencia, Economía y Sostenibilidad e innovación, Competencia, Igualdad, Integridad y transparencia.

2.2.2 Definición del Modelo Normativo

En Colombia existen dos tipos de regímenes de contratación: (i) un régimen general contenido en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007; y, (ii) un conjunto de regímenes especiales de algunas entidades estatales que normalmente corresponde a las normas de contratación del derecho privado y cuyo contenido depende de las normas en que se establece tal régimen de contratación y el manual de contratación de cada una de estas entidades.

Dentro del régimen general están los Ministerios, Departamentos Administrativos, Gobernaciones, Alcaldías, así como las Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos, Agencias, Esquemas Asociativos Territoriales y otras entidades estatales que pertenezcan a la rama ejecutiva; el Senado de la República y la Cámara de Representantes; el Consejo Superior de la Judicatura (entidad estatal que centraliza las compras de las Corte, el Consejo de Estado y los Jueces de Paz) y la Fiscalía General de la Nación; la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral; todas las entidades estatales que hacen parte de los organismos de control; la Comisión Nacional del Servicio Civil;

y, las Corporaciones Autónomas Regionales; así como cualquier otro organismo o dependencia del Estado que la ley le otorgue capacidad para celebrar contratos.

El Decreto 1082 de 2015 reglamenta la contratación del régimen general y contiene algunas disposiciones aplicables a los regímenes especiales. Asimismo, las Leyes 361 de 1997, 590 de 2000, 816 de 2003, 1474 de 2011 y el Decreto Ley 19 de 2012 contienen disposiciones relacionadas con el SCPC.

El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, reconociendo que la compra y contratación pública es un asunto estratégico, decidió crear CCE por medio del Decreto Ley 4170 de 2011, el cual 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.

Dentro de la normativa también se incluyen las Circulares de CCE, que son de cumplimiento obligatorio, las cuales han definido, entre otros temas, la acreditación de formación académica (Circular 22); el manejo de documentos en los procesos de contratación (Circular 17); la subsanabilidad de requisitos que no otorgan puntaje (Circular 13); entre otros[19].

2.3 El Sistema de Compras Públicas de Colombia

2.3.1 Ente Rector

Como se mencionó en el punto anterior, el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Contratación Pública CCE el 3 de noviembre de 2011, por medio del Decreto Ley 4170 de 2011. De acuerdo con este decreto, CCE es el ente rector del SCPC, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compra pública para lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

CCE comenzó a operar en abril de 2012 en el marco de las funciones asignadas por el Decreto Ley 4170 de 2011 y de su Estrategia de Gestión 2012-2016[20]. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”. Sus funciones principales son las siguientes:

a) La formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública.
b) La racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones.
c) El desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia.
d) La coordinación con otras Entidades Estatales para el cumplimiento de sus objetivos.
e) La elaboración de estudios, diagnósticos y estadísticas para mejorar la efectividad del Sistema.
f) La absolución de consultas sobre la aplicación de las normas y expedir circulares sobre la materia.
g) El apoyo al Gobierno en las negociaciones internacionales en materia de compra pública.
h) El diseño, la organización y la celebración de Acuerdos Marco y otros instrumentos de agregación de demanda.
i) El desarrollo de herramientas de e-procurement dentro del Sistema de Compra Pública.
j) El apoyo a los Proveedores para facilitar y mejorar su participación en el Sistema de Compra Pública.
k) La difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras Entidades Estatales.
l) El apoyo a las Entidades territoriales en la gestión de compras.

[19] Todas las circulares están disponibles en: https://www.colombiacompra.gov.co/circulares
[20] Agencia de Contratacion Publica CCE. (2013). Estrategia de Gestion CCE. Bogotá D.C.

La OECD define a los CPB u Órganos de Compra Centralizados[21] como aquellos organismos que realizan alguna de las siguientes labores: i) Adquiere bienes y servicios para una o más autoridades de compra; ii) Adjudica contratos públicos de obras, bienes y servicios para una o más autoridades de compra; o, iii) Celebra acuerdos marco relativos a obras, bienes o servicios destinados a uno o más poderes adjudicadores. Si bien CCE no fue creada como un órgano de compras centralizado, cumple algunas de las funciones asignadas a este tipo de organismos.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 el Sistema Electrónico Para la Contratación Pública -SECOP- cuenta con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos. Este sistema, que es gestionado por CCE, cuenta con tres plataformas, el SECOP I, el SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano, que se describen más adelante.

2.3.2 Vigilancia

La Procuraduría y la Contraloría General de la República son órganos de control a nivel nacional encargados de salvaguardar el ordenamiento jurídico, representar a la sociedad y vigilar la garantía de los derechos, el cumplimiento de los deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas, preservando el proyecto común expresado en la Constitución Política; y ejercer el control y la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo en el marco de la Constitución y la Ley, para garantizar el buen manejo de los recursos públicos.

Igualmente, a nivel departamental y municipal existen otros organismos, como las personerías municipales o las veedurías, encargados de ejercer control frente a la contratación realizada por las Entidades Estatales correspondientes.

La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 267, establece que: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación".

A la Contraloría le compete evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, examinar la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal, establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, imponer las sanciones pecuniarias que correspondan, procurar, igualmente, el resarcimiento del patrimonio público.

La Procuraduría General de la Nación (PGN) es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías.

Vigila el correcto funcionamiento de la función pública, para salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en representación de la sociedad para defender el patrimonio público. Es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002 y de acuerdo con lo establecido en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

[21] "Central Purchasing Bodies", Brief 20, OECD, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/central-purchasing-bodies_5js4vmnnw15d-en#page1

2.3.3 Mecanismos de compra

La legislación colombiana define las siguientes modalidades de contratación: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa[22].

Licitación pública. Por regla general es el mecanismo de escogencia del contratista, salvo en el caso en que por las condiciones objetivas o subjetivas de la contratación hacen preferir otra de las modalidades de selección.

Selección abreviada. Corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

Concurso de méritos. Es la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa que solamente procederá en los casos taxativamente señalados por la ley.

A continuación, en la tabla se muestra la cantidad y el valor de contratos por cada modalidad de selección en el año 2017.

*Tabla 4 – Contratos por modalidad. 2017. Cantidad y millones de $**

Modalidad de contratación	Nro. de contratos	Valor de contrato
Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	618.408	$ 44.291.376,2
Régimen Especial	354.801	$ 36.983.372,9
Licitación Pública	6.469	$ 10.537.223,5
Selección Abreviada de Menor Cuantía (Ley 1150 de 2007)	15.107	$ 3.606.464,2
Subasta	8.265	$ 2.378.008,0
Contratación Mínima Cuantía	108.658	$ 2.060.946,3
Concurso de Méritos Abierto	4.724	$ 1.865.098,2
Selección Abreviada del literal h del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007	130	$ 698.268,7
Selección Abreviada servicios de Salud	339	$ 116.254,3
Asociación Público-Privada	27	$ 2.608,7
Concurso de Méritos con Lista Corta	58	$ 2.141,6
Total, Contratación 2017 SECOPII	1.116.986	$ 102.541.762,6

Fuente: Datos Abiertos CCE 2017.
* Tasa de cambio promedio 2017: 1 dólar estadounidense = $2951,15

La siguiente tabla muestra la evolución de participación en el sistema de compra pública por modalidad de contratación.

[22] Artículo 2. Ley 1150 de 2007.

Tabla 5 – Evolución de los procesos adjudicados por modalidad. 2015-2017. Cantidad y millones de $

Procesos adjudicados por modalidad de contratación	2015		2016		2017	
	N. Procesos	Valor	N. Procesos	Valor	N. Procesos	Valor
Concurso de méritos abierto	2	$ 1.432,9	50	$ 28.279,5	225	$ 174.198,9
Contratación directa (con ofertas)	4	$ 639,4	1152	$ 167.514,3	13939	$ 1.474.931,1
Contratación régimen especial (con ofertas)					219	$ 288.834,3
Enajenación de bienes con subasta					2	$ 10,4
Licitación pública	3	$ 2.928,4	45	$ 137.532,0	218	$ 1.141.112,8
Mínima cuantía	14	$ 287,5	561	$ 9.011,0	4528	$ 191.789,4
Selección abreviada de menor cuantía			112	$ 41.651,6	904	$ 288.213,5
Selección abreviada subasta inversa			4	$ 172,2	407	$ 205.777,5

Fuente: CCE 2017.

2.3.4 Sistema Electrónico

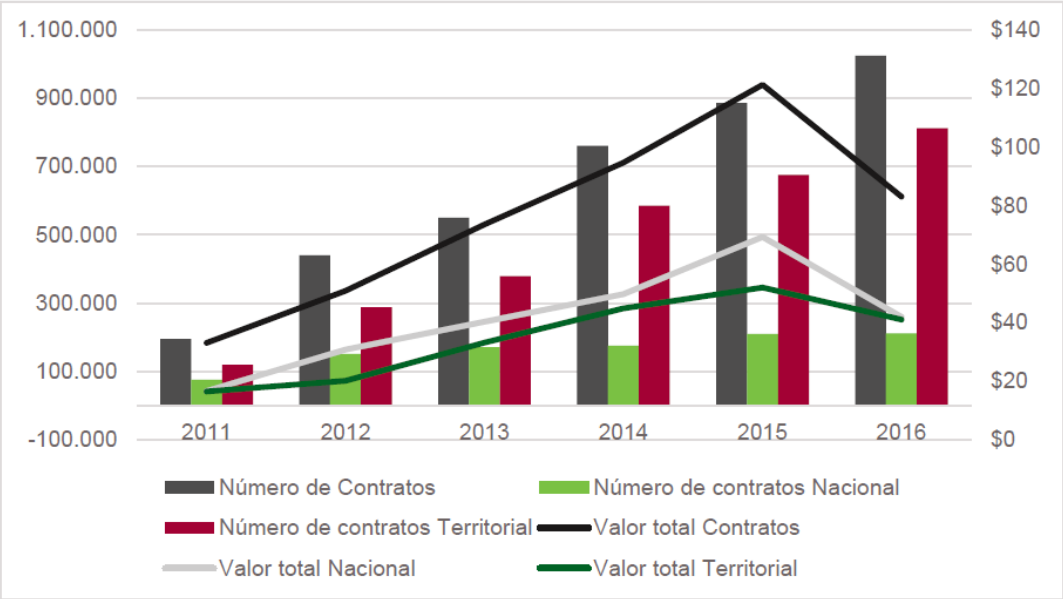
Como se mencionó anteriormente, el Sistema Electrónico Para la Contratación Pública cuenta con tres plataformas, el SECOP I, el SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

El SECOP I es la plataforma en la cual las entidades estatales publican los documentos del proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación, los cuales pueden ser consultados por cualquier persona en internet.

En 2013 CCE revisó la información disponible del SCPC para establecer el universo de las Entidades Estatales y el nivel de publicación de éstas en el SECOP I, que es la plataforma en la cual las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso,. Esta revisión mostró que la información registrada en el SECOP era incipiente y no reflejaba el valor de los recursos que el Estado colombiano ejecutaba a través del Sistema de Compra Pública, por lo cual CCE expidió la Circular No. 1 de 21 de junio de 2013 en la cual recordó a las Entidades Estatales su obligación de publicar en el SECOP la información relacionada con los Procesos de Contratación en los cuales hay ejecución de gasto público. La Circular junto con el seguimiento realizado por la Procuraduría General de la Nación a través del Índice de Gobierno Abierto -IGA- permitió mejorar la publicidad del Sistema de Compra Pública.

En el año 2016, fueron publicados en el SECOP I más de 900.000 procesos de contratación.

Figura 1 – Contratos publicados en el SECOP I



Fuente: CCE

El SECOP II es una plataforma transaccional que permite a las entidades estatales hacer la totalidad del proceso de contratación en línea, desde la planeación del proceso hasta la gestión y liquidación del contrato; y a los proveedores enviar su oferta y observaciones, la presentación de las ofertas, y la firma de los contratos, entre otras actividades por medio de esta plataforma. La información de los Procesos de Contratación que se adelantan en SECOP II está disponible para consulta de todos los partícipes del Sistema de Compra Pública y de la ciudadanía en general.

Esta plataforma entró en producción en marzo de 2015 y cerró su primer año de funcionamiento con 98 entidades estatales registradas. Al 31 de diciembre de 2016, el SECOP II contaba con 537 entidades estatales registradas, 1922 procesos de contratación hechos por medio de la plataforma por un valor de $384.028.000.000

El registro de información en SECOP aumentó sostenidamente entre 2011 y 2016. Las Entidades Estatales pasaron de publicar 195.135 contratos en 2011 a 1.023.981 contratos en el 2016. El crecimiento es más notorio en el nivel territorial, en donde la publicidad en cuanto al número de contratos aumentó en 577%. El incremento en la publicidad en el valor de los mismos creció considerablemente: en 2011 las Entidades Estatales publicaron contratos por 33 billones de pesos y el crecimiento alcanzó un pico en 2015, donde las Entidades Estatales publicaron contratos por un total de 121 billones de pesos.

Por último, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) las entidades estatales pueden realizar compras de bienes y servicios en desarrollo de los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda generados por CCE.

Tabla 6 – Evolución de las transacciones en la TVEC. 2013-2017

Año	Valor transacciones ($)	Ahorros	Órdenes de compra
2013	1.389.300.174	160.918.244	9
2014	476.875.466.642	133.114.403.958	1.129
2015	1.189.418.383.837	242.319.305.906	4.819
2016	1.455.065.770.861	315.891.658.234	7.269
2017*	1.136.480.753.685	242.316.424.694	4.925

Total acumulado	3.122.748.903.514	933.802.711.036	18.151

* Acumulado al 30 de junio
Fuente: CCE

Desde la creación de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, en octubre de 2013 y hasta el 30 de junio de 2017 las entidades estatales de todos los niveles de la administración pública han obtenido ahorros importantes en dinero y en tiempo en la adquisición de bienes y servicios.[23]

2.4 Evaluaciones del sistema de compra pública y de CCE

2.4.1 CPAR – Country Procurement Assesment Report:

En el año 2000 el Banco Mundial (BM) adelantó en Colombia el primer estudio de diagnóstico del estado del sistema de compras públicas, Country Procurement Assesment Report[24], en el cual se revisó el marco normativo y se 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 fueron:

- eliminar la inscripción obligatoria y auto calificación de licitantes en las Cámaras de Comercio;
- revisar y modificar las regulaciones existentes para incluir los conceptos de precalificación y post-calificación de licitantes de acuerdo con parámetros técnicos y financieros objetivos;
- revisar y modificar los parámetros para definir cuando hay lugar a una licitación para eliminar las diferencias entre entidades grandes y pequeñas;
- revisar y modificar las excepciones a las licitaciones públicas, limitándolas a casos especiales y prohibiendo la adjudicación de contratos en competencia a otros organismos y empresas del gobierno;
- 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;
- introducir procedimientos de selección y metodología diferente para los servicios de carácter intelectual para dar mayor peso a la calidad que al precio;
- 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;
- revisar y modificar las condiciones de la distribución de riesgo;

[23] Informe de gestión 2016.
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170131informegestion2016.pdf
[24] Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). Informe del Diagnóstico de la Adquisiciones del País - Colombia. Bogotá D.C.

- 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 públicas 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.[25]

2.4.2 Actividades Concluyentes del Informe CPAR

Para adelantar las tareas mencionadas, el DNP creo 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, a través del cual el Gobierno Nacional 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 (Sistema de Vigilancia para la Contratación Estatal), 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) crear una dirección de correo electrónico y de un formulario electrónico para cada proceso para el envío de consultas; y
c) incorporar la posibilidad de celebrar audiencias públicas por medios electrónicos.

[25] 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.

El Gobierno Nacional expidió los documentos CONPES 3248 y 3249 de 20 de octubre de 2003. En este se 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 Económicos del 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 estaba en el PRAP, y la contratación es uno de los procesos estructurales. El CONPES 3249 contenía un diagnóstico referido a los resultados del Estudio de Probidad; II Informe Preliminar publicado por Confecámaras en mayo de 2002 y a la encuesta efectuada por el Banco Mundial en el 2000 “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 señalaba que a pesar de que la Ley 80 de 1993 tenía vocación de aplicación universal, desafortunadamente era la excepción por la escasa adaptabilidad de sus preceptos y por el excesivo reglamentarismo. También ponía de manifiesto la asimetría existente entre las normas presupuestales y las de compras y contratación. El CONPES 3249 propuso bases para una política de contratación, y planteó una ley de aplicación general para toda la contratación con dineros públicos. Señalaba la necesidad de una nueva institucionalidad y sugirió 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.

2.4.3 Comisión Intersectorial de Contratación Pública – CINCO:

El 3 de noviembre de 2004, por medio del Decreto 3620, 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 del Presidente de la República. Los objetivos del CINCO eran:

a) asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de las entidades públicas en materia de contratación pública;
b) proponer la adopción de políticas públicas para orientar la gestión contractual orientadas a disminuir los costos de operación y transacción;
c) proponer medidas para fortalecer la visibilidad de la gestión contractual;
d) formular parámetros para una gestión precontractual y contractual adecuada y para la evaluación y monitoreo de la gestión contractual por indicadores; y

e) definir los parámetros para la implementación del sistema integral de contratación electrónica. [26]

En julio de 2005 el BM y el Banco Interamericanos de Desarrollo (BID), por solicitud del Gobierno Nacional, revisaron el CPAR de 2000. En el informe se reconocieron algunos avances, pero se insistió en las recomendaciones del CPAR de 2000, además de que se recomendó 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 todas las deficiencias señaladas en los CPAR de 2000 y 2005. La ley aplicable en Colombia es reglamentarita, no es de aplicación general y no atiende a la lógica del proceso, además de que su redacción no es clara.

2.4.4 Evaluación OCDE - MAPS

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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE.

Las conclusiones del estudio fueron 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 hay observaciones puntuales a cada uno de los pilares de la metodología.[27]

El análisis del marco legislativo y regulatorio (Pilar I), muestra que hay áreas que requerían esfuerzos para solucionar algunas debilidades para lo cual se sugería:

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.

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

[27] 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.

En relación con el marco institucional y la capacidad de gestión (Pilar II), el informe indica que es el pilar que había tenido menor desarrollo en sistema de compras públicas colombiano. En el informe se afirmaba que, dado que no hay una definición clara sobre cuál es la entidad que toma decisiones finales en el sistema, 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. la CINCO es presentada 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, el diagnostico sugiere 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.

En el diagnóstico sobre adquisiciones y prácticas de mercado (Pilar III) se 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. la 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 PyMEs y MIPyMEs, que 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. la 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, en el informe se propone:

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 la transparencia del sistema de compra pública (Pilar IV), se 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 investigar y de 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, la efectividad de las entidades y la eficiencia de los sistemas de denuncia y de las agencias 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 lo que sugiere el informe, debe incluir:

a) entrenar a quienes hacen control, auditoria y seguimiento de la adquisición de bienes y servicios con un enfoque en los resultados y en 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, se 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.

2.4.5 Informe Gandour PRAP

En el año 2009, por encargo del PRAP y supervisión del DNP, la firma 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 presenta recomendaciones particularmente para definir los aspectos misionales, funcionales y estructurales de la nueva institucionalidad rectora en materia de compras y contratación.

En el informe de Gandour Consultores se hace una revisión del esquema de toma de decisiones en materia de contratación desde el año 2003 en el cual cada entidad define sus necesidades y estructura sus procesos de adquisición de acuerdo con sus propios criterios, por lo cual el Estado no opera de forma articulada como un comprador de bienes y servicios. En el informe se 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 de los procesos de contratación.

La conclusión de la firma consultora fue que era necesario crear la nueva institucionalidad que debía establecer los mecanismos para proveer al Estado como una sola organización, determinando que el nuevo ente rector debía:

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;
f) adelantar estudios de mercado; y
g) desarrollar una plataforma transaccional para las adquisiciones públicas.

La firma consultora 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.

3 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

3.1 Visión general

Las principales fortalezas del Sistema de Compras Públicas de Colombia que se derivan del presente estudio se concentran fundamentalmente en el aspecto institucional, en el cual el país ha hecho grandes progresos en los últimos años, particularmente desde la creación y puesta en marcha de CCE, ente rector de las contrataciones públicas. Este hecho ha tenido un gran impacto en la dinámica del Sistema y en las mejoras en la eficiencia y la transparencia con las que se realizan las contrataciones públicas en el país. Sin embargo, se ha detectado un riesgo en este ámbito, dado que se combinan dos tendencias contrapuestas: por un lado, el crecimiento de las tareas a cargo de CCE, por otro, la disminución de los recursos asignados a la Entidad. Es importante que se tomen las medidas necesarias para mitigar este riesgo.

Se destaca también un ordenamiento jurídico debidamente registrado y organizado en forma jerárquica, en el cual se establece un orden de aplicabilidad de las diferentes normas jurídicas. Este marco normativo cumple en un alto grado con las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, se ha determinado también que existe una cierta dispersión normativa, que está siendo abordada por CCE a través de varias acciones.

Adicionalmente, debe mencionarse que el marco normativo incorpora de manera adecuada las obligaciones emergentes de los acuerdos internacionales celebrados por Colombia.

Otro aspecto destacable es el desarrollo que ha tenido el SECOP, que ha evolucionado desde un sistema de información hacia un sistema transaccional que permite la gestión en línea de todo el ciclo de la contratación pública. La estrategia de implementación gradual del SECOP II ha mostrado ser adecuada, dado que ha permitido balancear la magnitud de la transición con la disponibilidad de recursos y el perfil de los operadores del sistema en las distintas instituciones públicas, y permitirá que en un breve plazo el sistema se encuentre plenamente operativo en todas las Entidades Estatales cuya transición desde el SECOP I al SECOP II había sido planificada. Esto permitirá mejorar en forma significativa la eficiencia y la transparencia del SCPC.

Asimismo, la evaluación ha permitido observar que existen sólidos sistemas de control y auditoría cuya institucionalidad, representada por la CGR, es respetada por los organismos públicos y por la sociedad en general.

En cuanto a las debilidades, claramente se destaca el hecho de que no exista una instancia administrativa de impugnación de las decisiones de la Entidad Estatal en la etapa pre-contractual, y que la vía judicial, que es la única existente, no resulta eficaz ni eficiente para resolver los recursos que los proveedores pueden oponer a las decisiones de adjudicación de contratos. Dados la magnitud de los cambios normativos e institucionales necesarios para cerrar esta brecha -algunos de los cuales están fuera de la esfera de acción de CEE y el Gobierno-, y el hecho de que la misma ya había sido señalada en evaluaciones anteriores sin que hubiera sido abordada, se ha levantado en este punto una bandera roja.

En lo que hace a las reglas de participación, se ha detectado que la figura del contrato inter-administrativo resulta demasiado amplia, dando lugar a un uso abusivo de las contrataciones directas en base a este tipo de contratos, cuando en muchos casos correspondería utilizar modalidades competitivas.

Por su parte, se ha evidenciado que, si bien existen diversas acciones de política en el área de las compras públicas sostenibles, no existe una estrategia integral sobre el tema, por lo que se requiere que se dispongan instancias de coordinación entre las distintas iniciativas existentes.

Se registra también una brecha en la coordinación entre la planificación de las contrataciones y el ciclo presupuestario. La interoperabilidad entre el SECOP II y el SIIF Nación existe sólo para entidades del orden nacional porque, por mandato constitucional, las entidades territoriales tienen autonomía financiera y presupuestal y disponen de una arquitectura financiera independiente, lo cual dificulta el mapeo de ejecución de recursos y planeación y es un obstáculo para controlar la disposición de los recursos públicos.

Otra de las debilidades detectadas se refiere a la capacidad del SCPC para desarrollarse y mejorar. En efecto, a pesar de que se han registrado algunos avances en los últimos años, existe un amplio espacio

para mejorar en cuanto al reconocimiento de la contratación pública como profesión. Por otra parte, Colombia no cuenta con un sistema de medición estandarizado de desempeño que analice los resultados de los procesos de adquisiciones y que permita consolidar esa información a nivel nacional.

Finalmente, se han detectado brechas también en lo que hace a la existencia de medidas éticas y de lucha contra la corrupción. En efecto, no existe un trabajo sistemático con las organizaciones de la sociedad civil para lograr un mayor involucramiento de las mismas en el SCPC, y tampoco hay disposiciones legales expresas para proteger a los denunciantes.

A continuación se muestra una tabla que resume en forma gráfica un panorama general de los resultados por cada uno de los pilares de la metodología MAPS.

3.2 Panorama general de la evaluación MAPS

Bandera Roja	Brecha Sustantiva	Oportunidad de Mejora	Cumple los Estándares

Pilar I		Pilar II		Pilar III		Pilar IV	
Indicador 1 - El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables	1 (a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio	Indicador 4 - El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas	4(a) – Planificación de contratación y el ciclo presupuestario	Indicador 9 - Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos	9(a) – Planificación	Indicador 11 - La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública	11(a) – Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo
	1 (b) - Procedimientos usados para la contratación		4(b) – Procedimientos financieros y el ciclo de contratación		9(b) – Selección y contratación		11(b) – Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público
	1(c) – Reglas de publicidad y plazos	Indicador 5 - El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria	5(a) – Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria		9(c) – Gestión contractual		11(c) – Participación directa de la sociedad civil
	1(d) – Reglas de participación		5(b) – Responsabilidades de la función normativa/regulatoria	Indicador 10 - El mercado de la contratación pública es completamente funcional	10(a) – Diálogo y alianzas entre el sector público y privado	Indicador 12 - El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría	12(a) – Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control
	1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas		5(c) – Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad		10(b) – Organización del sector privado y acceso al mercado de la contratación pública		12(b) – Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública
	1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación		5(d) – Evitar los conflictos de intereses		10(c) – Sectores clave y estrategias sectoriales		12(c) – Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

Pilar I		Pilar II		Pilar III	Pilar IV	
	1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas	Indicador 6 - Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos	6(a) – Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes			12(d) – Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación
	1(h) – Derecho a impugnación y apelación		6(b) – Organismo centralizado de contratación		Indicador 13 - Los mecanismos de apelaciones de contratación son eficaces y eficientes	13(a) – Proceso de impugnaciones y apelaciones
	1(i) – Gestión de contratos	Indicador 7 - La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente	7(a) – Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de la información			13(b) – Independencia y capacidad del órgano de apelaciones
	1(j) – Contratación electrónica (e-procurement)		7(b) – Uso de contratación electrónica			13(c) – Las decisiones del órgano de apelaciones
	1(k) – Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos		7(c) – Estrategias para la gestión de los datos de contratación		Indicador 14 - En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción	14(a) – Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones
	1(l) – Principios de contratación pública en la legislación especializada		8(a) – Formación, asesoramiento y asistencia			14(b) – Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación

Pilar I		Pilar II		Pilar III	Pilar IV	
Indicador 2 - Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal	2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos 2(b) – Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios 2(c) – Condiciones contractuales estándares 2(d) – Guía o Manual del Usuario para las entidades compradoras	Indicador 8 - El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar	8(b) – Reconocimiento de la contratación como una profesión 8(c) – Supervisión del desempeño para mejorar el sistema			14(c) – Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley 14(d) – Marco anticorrupción y capacitación en integridad 14(e) – Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación 14(f) – Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética 14(g) – Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera
	3(a) – Contratación pública sostenible					

Pilar I	Pilar II	Pilar III	Pilar IV
Indicador 3 - El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales	3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales		

3.3 Brechas sustantivas

De acuerdo con la metodología MAPS, existe una brecha sustantiva respecto de las mejores prácticas internacionales cuando se presenta al menos una de las siguientes situaciónes:

- El sistema muestra un resultado menos que sustancial respecto de los criterios establecidos, o

- Falta cualquiera de los elementos esenciales del indicador (por ejemplo, independencia, objetividad, oportunidad), o

- Hay suficiente evidencia de que una disposición del marco legal/regulatorio no está funcionando como debería (es decir, hay evidencia factual o un resultado concluyente que surge de las entrevistas o del análisis de las prácticas de adquisiciones).

La evaluación realizada ha determinado la existencia de una brecha sustantiva en el Pilar I, relacionada con la inexistencia de una instancia administrativa de impugnación de las decisiones de la autoridad contratante en la etapa pre-contractual.

Indicador 1 - El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables

Subindcador	Brecha	Posible Solución
1(h) – Derecho a impugnación y apelación	Los participantes en un Proceso de contratación adelantado en el marco del Sistema de Compras Públicas colombiano sólo pueden impugnar las decisiones de la Entidad contratante en sede judicial, ya que no existe una Entidad independiente de la Entidad compradora u organismo de contratación encargado de tramitar las impugnaciones presentadas por los partícipes durante un proceso de contratación, con facultades para realizar una revisión administrativa y ordenar suspender la adjudicación. La impugnación judicial noresulta ser un mecanismo expedito, dados los amplios plazos que se tardan en proferir una decisión las autoridades judiciales.	Las decisiones prejudiciales deberían ofrecer posibilidades reales de valorar y resolver disputas sin la carga y las “demoras” de un litigio completo. La creación de un tribunal especializado en contratación estatal para las disputas precontractuales podría ayudar a reducir la acumulación de casos y las demoras de tiempo[28]. Sin embargo, esta solución implica un cambio normativo e institucional de tal magnitud que no parece viable su implementación en el corto o mediano plazo razonable, por lo que se considera que en este subindicador corresponde asignar una bandera roja.

El gobierno de Colombia reconoce la necesidad de creación de una instancia administrativa de apelación que resuelva controversias precontractuales, como solución a la brecha presentada. Existen, no obstante condicionantes en términos de economía, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos que se requieren para su implementación y funcionamiento.

[28] OECD (2016), Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en

Como acciones necesarias para la implementación de las acciones de mitigación y remediación propuestas se requiere lo siguiente:

- Modificación del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, que establece que el acto de adjudicación es irrevocable, y que sólo contempla la posibilidad de revocatoria cuando entre el plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo: o sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad; o se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales. El objeto de la modificación será que el acto sea objeto de recurso de apelación, bien sea en primera instancia ante la misma entidad, o ante una segunda instancia independiente, que hoy no existe.
- Expedición del decreto mediante el cual se crea la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso de apelación, o a través del cual se reestructura alguna Entidad ya existente, con el fin de asignarle las funciones correspondientes y de dotarla de la estructura requerida para el cumplimiento de dichas funciones.

Imposibilidad de implementación en el corto y mediano plazo.

Si bien la modificación de la Ley es factible, la implementación de la instancia administrativa que dicho cambio produciría no es factible dado que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para su creación y funcionamiento. Las prioridades presupuestarias del gobierno, dado el momento histórico que vive el país, es la dedicación del presupuesto de la Nación a las acciones postconflicto. Agravan la posibilidad de implementación las siguientes disposiciones normativas vigentes:

- La modificación de estructuras administrativas y de plantas de personal se encuentra actualmente restringida por el marco del Plan de Austeridad por el Gobierno Nacional de 2014, que imparte instrucciones adicionales al recorte del 1% en gasto de funcionamiento e inversión:
- La Directiva Presidencial No. 1 de 2016, en su numeral 4, establece que “no se modificarán plantas de personal ni estructuras administrativas, a menos que estas sean a costo cero o generen ahorros en el rubro Gastos de Funcionamiento de la entidad. Entendiéndose costo cero como el no incremento de recursos asignados a Gastos de Funcionamiento en el Decreto 2520 de 2015. Para el cálculo de ahorros o costo cero se deberá incluir el concepto de creación de plantas temporales por inversión”, y
- El Decreto 2236 de 2017 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, dispone en su artículo 17 que el Departamento Administrativo de la Función Pública aprobará las propuestas de modificaciones a las plantas de personal, cuando hayan obtenido concepto o viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, lo que no es factible dadas las dos causales anteriores.

En virtud de lo anterior, la inexistencia de una instancia administrativa de impugnación y la imposibilidad de crearla e implementar su funcionamiento en el corto o mediano plazo, no obstante el reconocimiento de su necesidad, se determinó el levantamiento de una bandera roja en términos de los criterios previstos en la Guía del Usuario de la Metodología MAPS.

Confirma la decisión el hecho de que la brecha ya había sido identificada en evaluaciones anteriores sin que a la fecha se hayan instrumentado acciones para mitigar los riesgos que dicha carencia impone y que se detallan en la sección de análisis de Brechas Sustantivas del presente informe.

Esta brecha tiene su impacto también en el Pilar IV, en los 3 subindicadores que conforman el indicador 13, que se muestran en amarillo.

Indicador 13 - Los mecanismos de apelaciones de contratación son eficaces y eficientes

Subindcador	Brecha	Posible Solución

13(a) – Proceso de impugnaciones y apelaciones	En línea con la conclusión del Subindicador 1(h), no existe posibilidad de impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede administrativa.	La solución a esta brecha depende de la solución a la brecha señalada en el subindicador 1(h)

Subindcador	Brecha	Posible Solución
13(b) – Independencia y capacidad del órgano de apelaciones	En línea con la conclusión del Subindicador 1(h), no existe posibilidad de impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede administrativa.	La solución a esta brecha depende de la solución a la brecha señalada en el subindicador 1(h)

Subindcador	Brecha	Posible Solución
13(c) – Las decisiones del órgano de apelaciones	En línea con la conclusión del Subindicador 1(h), no existe posibilidad de impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede administrativa.	La solución a esta brecha depende de la solución a la brecha señalada en el subindicador 1(h)

3.4 Áreas de mejora y posibles soluciones

Además de las brechas sustantivas mencionadas en el apartado anterior, se identificaron algunas brechas que, por sus características, constituyen áreas de mejora posible del SCPC.

Las tablas que se presentan a continuación muestran las brechas identificadas en la evaluación del SCPC que constituyen potenciales áreas de mejora. Las mismas se presentan subindicador por subindicador. Estos subindicadores corresponden con los que están señalados en verde claro en la tabla Panorama General de la Evaluación MAPS, al comienzo de este capítulo. En cada una de las brechas se incluye el riesgo que la misma representa para el SCPC, de acuerdo con la siguiente escala:

3: Alto riesgo.

2: Mediano riesgo.

1: Bajo riesgo.

El nivel de riesgo contempla, por un lado, la probabilidad de ocurrencia, y por otro, el nivel de impacto negativo que puede tener sobre el sistema. Así un nivel 3 indicaría alta probabilidad de ocurrencia y alto impacto, un nivel 1 en cambio, indicaría baja probabilidad de ocurrencia junto a un bajo impacto, finalmente, el nivel 2 representaría un nivel intermedio donde se combinarían la alta probabilidad con bajo impacto y viceversa.

Esta clasificación, en combinación con otros criterios, permitirá luego analizar las brechas para establecer un posible orden de priorización de acciones en función de los riesgos involucrados, lo que se presenta en una tabla al final de esta sección.

Para cada una de las brechas se indican las posibles soluciones que han sido identificadas, y que serán un insumo importante para la elaboración de un Plan de Fortalecimiento del SCPC.

Indicador 1 - El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables

Subindcador	Brecha	Posible Solución
1 (a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio	La dispersión normativa que proviene de las diferentes modificaciones realizadas a las leyes de contratación y a la existencia de disposiciones que regulan el Sistema de Compra Pública pero que se encuentran contenidas en otros cuerpos normativos, podría generar una dificultad tanto en su identificación como en su aplicación por parte del operador jurídico. **Nivel de Riesgo: 2**	CCE a través de conceptos jurídicos, manuales, guías, circulares externas, fija la línea de interpretación de la normatividad, de manera que se facilite a los partícipes del Sistema la consulta y aplicación de la normativa sin tener que recurrir a diversas fuentes legales. CCE desde 2014 cuenta con Síntesis, un instrumento para consultar la normativa aplicable de forma ágil. Actualmente, Síntesis se encuentra en un proceso de fortalecimiento que se ha venido realizando mediante la evaluación de la información disponible para la generación de indicadores que permitan hacer seguimiento y control del Sistema de Contratación Pública o en su defecto para depurar la información no

		vigente. Asimismo, dicho proceso implicará no sólo actualización normativa sino también a tener acceso a leyes en inglés y a las sentencias de unificación. En general, la actualización permanente de la herramienta permitirá unificar, dar coherencia, simplificar la aplicación de la normativa del Sistema de Compra Pública por parte de los interesados. Se sugiere que CCE desarrolle un mecanismo de actualización permanente de Síntesis, de manera que la herramienta pueda ser vista por todos los actores del SCPC como la guía de interpretación normativa.

Subindcador	Brecha	Posible Solución
1(d) - Reglas de participación	Aunque el marco legal da las condiciones para que las empresas públicas pueden participar en procesos competitivos, establece igualmente como causal de contratación directa la celebración de contratos o convenios interadministrativos. Lo anterior ha generado que en la práctica las Entidades Estatales recurran en la mayoría de los casos a la contratación directa a través de contratos o convenios interadministrativos, aunque sus precios no sean competitivos o el servicio prestado no sea el de la mejor calidad, desincentivando así la competencia. **Nivel de Riesgo: 2**	Se recomienda realizar un estudio sobre la celebración de contratos o convenios interadministrativos como causal de contratación directa, con el fin de determinar la necesidad y valor de su existencia o las condiciones en las cuales es procedente, y si estas debieran ser un poco más restringidas, con el fin de obligar a las empresas públicas a participar en procesos competitivos.

Subindcador	Brecha	Posible Solución
1(g) - Presentación, recepción y apertura de ofertas	Si bien el marco legal establece la obligación de las Entidades Estatales de dejar constancia de la fecha y hora de recibo de las ofertas, indicando el nombre o razón social de los oferentes y sus	Se recomienda que CCE a través de circular externa, en consideración a su carácter vinculante, establezca las precisiones a la normativa relacionada con el procedimiento para realizar

	representantes legales, no establece puntualmente cómo llevar a cabo la apertura de las ofertas después de la fecha cierre establecida en el cronograma. Es decir, si debe hacerse o no en presencia de los proponentes, cuándo, en qué forma, qué información debe comunicarse en esta diligencia. Asimismo, en el marco legal no existe una norma explícita que establezca hasta qué momento las ofertas deben ser confidenciales, como quiera que una vez ocurrido el cierre del Proceso de Contratación las Entidades Estatales de conformidad con lo dispuesto en su manual de contratación podrán dar a conocer las propuestas presentadas de manera inmediata o guardarán su reserva hasta la publicación del informe preliminar de evaluación. **Nivel de Riesgo: 1**	la apertura de las ofertas y el momento hasta el cual la Entidad deberá garantizar la reserva de las propuestas.

Indicador 3 - El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales

Subindcador	Brecha	Posible Solución
3(a)- Contratación pública sostenible	A pesar de que existen varios objetivos de política, Colombia no cuenta con una política o estrategia que implemente la contratación pública sostenible en el país. Por el contrario, los distintos objetivos de política son liderados por otras agencias Estatales que tienen objetivos distintos a los objetivos del Sistema de Compra Pública, lo cual puede generar que dichas iniciativas no aseguren el mayor valor por dinero. En este sentido, es necesario contar con una estrategia o política en la materia que articule los distintos objetivos secundarios de política ya	Para esta articulación es necesario contar con una institucionalidad en la que participen los distintos actores (CCE, Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación) y en este escenario sea definida la mejor forma de utilizar el poder de la demanda de bienes y servicios del Estado para los objetivos de política pública que se quieran promover, así como metas e indicadores específicos.

	existentes; defina los parámetros para el desarrollo de otros objetivos secundarios de política; y en ambos casos, asegure la armonización de dichos objetivos con los objetivos del Sistema de Compra Pública y aseguren valor por dinero. **Nivel de Riesgo: 2**	

Indicador 4 - El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas

Subindcador	Brecha	Posible Solución
4(a) – Planificación de contratación y el ciclo presupuestario	La interoperabilidad entre el SECOP II y el SIIF Nación existe sólo para entidades del orden nacional, porque, por mandato constitucional, las entidades territoriales tienen autonomía financiera y presupuestal y disponen de una arquitectura financiera independiente, lo cual dificulta el mapeo de ejecución de recursos y planeación y es un obstáculo para controlar la disposición de los recursos públicos. En consecuencia, se evidencia una brecha en cuanto a las entidades territoriales y la interacción entre su sistema financiero y el SECOP II. **Nivel de Riesgo: 2**	La brecha podría ser superada creando un vínculo que pueda consolidar y conectar la información financiera con las adquisiciones de las entidades territoriales, lo cual implica un trabajo mancomunado entre entidades como MinHacienda, DNP y CCE.

Indicador 5 - El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria

Subindcador	Brecha	Posible Solución
5(c) – Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad	Si bien actualmente CCE cuenta con recursos asignados por el presupuesto general de la nación y financiación del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo que le permiten cumplir con sus funciones, se considera que, dado el continuo incremento en sus actividades, de continuar la tendencia decreciente de los recursos, la capacidad de la Entidad para atender las políticas públicas que el	Realizar una previsión de los recursos a asignar a CCE en los próximos años que sea acorde con el crecimiento de la Entidad en orden a cumplir con la misión encomendada en tanto ente rector del SCPC

	Gobierno se ha trazado en materia de contratación pública podría verse afectada. **Nivel de Riesgo: 3**	

Indicador 8 - El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar

Subindcador	Brecha	Posible Solución
8(b) – Reconocimiento de la contratación como una profesión	Este criterio se encuentra parcialmente cumplido por cuanto las adquisiciones se reconocen como una función específica y los puestos de adquisiciones se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas y se cuenta con un sistema de evaluación y capacitación constante. Las compras públicas requieren equipos multidisciplinarios; sin embargo, en Colombia la mayoría de los funcionarios de compras son abogados y no todos los profesionales que hacen parte del equipo de adquisiciones son especialistas en planeación, logística y gerencia de compras. Existe una base importante para la profesionalización de los compradores públicos. **Nivel de Riesgo: 2**	Para continuar ese camino de profesionalización se recomienda fortalecer la implementación de los programas de formación de compradores de CCE y de las políticas establecidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- sean ejecutadas y cumplidas a cabalidad por las Entidades compradoras.

Subindcador	Brecha	Posible Solución
8(c) – Supervisión del desempeño para mejorar el sistema	Colombia no cuenta con un sistema de medición estandarizado de desempeño que analice los resultados de los procesos de adquisiciones y que permita consolidar esa información a nivel nacional. **Nivel de Riesgo: 1**	Fortalecer las iniciativas de CCE para desarrollar un sistema de supervisión del desempeño.

Indicador 9 - Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos

Subindcador	Brecha	Posible Solución
9(b) – Selección y contratación	Se ha identificado una posible utilización de la contratación	Ver Posible Solución a la brecha del subindicador 1(d)

	directa a través de los convenios interadministrativos en casos en que dicha modalidad no es la más conveniente en términos de lograr mayor valor por el dinero. **Nivel de Riesgo: 2**	

Indicador 14 - En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción

Subindcador	Brecha	Posible Solución
14(b) – Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación	El sistema de compra pública no cuenta con normativa que obligue a incorporar un recuento de las prohibiciones legales sobre el fraude, corrupción u otras prácticas prohibidas. No obstante, como buena práctica, las Entidades Estatales incluyen formatos y documentos adicionales en sus procesos de contratación, con menciones explícitas a prácticas prohibidas como la corrupción, para incentivar la probidad de los contratistas y oferentes. **Nivel de Riesgo: 1**	Para obtener mejores resultados, se sugiere intensificar el uso de las buenas prácticas identificadas, con menciones explícitas a las prácticas prohibidas en compras públicas. Adicionalmente puede incluirse como mejora la tipificación e incorporación en los documentos de los procesos de contratación adelantados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Subindcador	Brecha	Posible Solución
14(e) – Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación	No hay un registro confiable sobre la cantidad y calidad de organizaciones de la sociedad civil que ejerzan control efectivo sobre los procedimientos de compra pública de las Entidades Estatales. **Nivel de Riesgo: 1**	Una posible acción de fortalecimiento es la formulación de programas que identifiquen y caractericen estas organizaciones, para determinar las limitaciones y facilidades de control social que permitan mejorar las actividades de auditoría que realizan en el sistema de compra pública.

Subindcador	Brecha	Posible Solución
14(f) – Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética	El marco normativo no contiene expresamente disposiciones legales para proteger a los denunciantes. **Nivel de Riesgo: 2**	Esta brecha puede superarse mediante el trámite y aprobación del proyecto de Ley que actualmente se encuentra radicado en el Congreso de la República sobre la protección y

		compensación al denunciante de actos de corrupción.

3.5 Análisis de los resultados de la evaluación por pilar, indicador y subindicador

3.5.1 Pilar I – Marco legislativo, regulatorio y de políticas

Indicador 1 - El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables

Subindicador 1 (a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

Existe un orden jerárquico en la normativa del Sistema de Compra Pública. Sin embargo, la dispersión normativa consistente en las diferentes modificaciones realizadas a las leyes de contratación y a la existencia de disposiciones que regulan el Sistema de Compra Pública pero que se encuentran contenidas en otros cuerpos normativos, podría generar una dificultad tanto en su identificación como en su aplicación por parte del operador jurídico.

En este sentido, el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993) ha sido modificado por la Ley 1150 de 2007, por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011,) por la Ley Antitrámites (Decreto Ley 019 de 2012), por la Ley 1778 de 2016, entre otras. Si bien el Decreto reglamentario 1082 de 2015 constituye un gran esfuerzo compilatorio de las normas del sector planeación, en lo relacionado con el Sistema de Compras Públicas ya ha sido objeto de modificación.

Por lo anterior, con el fin de mitigar el riesgo de inseguridad jurídica originado en la eventual dispersión normativa, CCE a través de conceptos jurídicos, manuales, guías, circulares externas, fija la línea de interpretación de la normatividad, de manera que se facilite a los partícipes del Sistema la consulta y aplicación de la normativa sin tener que recurrir a diversas fuentes legales.

En efecto, CCE desde 2014 cuenta con Síntesis, un instrumento para consultar la normativa aplicable de forma ágil. Contiene leyes y decretos con concordancias y las decisiones jurisprudenciales de las altas cortes y los tribunales de arbitramento, los conceptos de CCE y fichas de análisis que resaltan los elementos relevantes de cada sentencia y cada laudo, así como las síntesis documentales en donde se consolidan los diferentes niveles normativos sobre un tema que estén cargadas dentro de la herramienta.

Actualmente, Síntesis se encuentra en un proceso de fortalecimiento que se ha venido realizando mediante la evaluación de la información disponible para la generación de indicadores que permitan hacer seguimiento y control del Sistema de Contratación Pública o en su defecto para depurar la información no vigente. Asimismo, dicho proceso implicará no sólo actualización normativa sino también a tener acceso a leyes en inglés y a las sentencias de unificación. En general, la actualización permanente de la herramienta permitirá unificar, dar coherencia, simplificar la aplicación de la normativa del Sistema de Compra Pública por parte de los interesados.

Aunado a lo anterior, CCE de manera paralela está en proceso de implementación del Observatorio Colombiano de Contratación Pública – OCCP, el cual es un espacio para la promoción del conocimiento e información relevante sobre contratación pública en el que participan todos los sectores de la sociedad. En ese orden, el OCCP constituye un punto de encuentro para el desarrollo de un diálogo constructivo, actualizado e informado.

Es así como el OCCP contiene noticias y eventos sobre compras públicas, opinión y análisis de indicadores e informes sobre la contratación del Estado, documentos y enlaces publicados en la página web. También promociona recursos electrónicos para la participación y control social. Incluye las cartillas, guías y manuales de CCE y otras entidades relacionadas con la contratación estatal, así como cursos de formación presenciales y virtuales sobre contratación pública.

En ese sentido, el aplicativo Síntesis y el OCCP son herramientas con las que cuenta CCE que coadyuvan a que la contratación pública en Colombia desde diferentes perspectivas se encuentre actualizada, compilada, sistematizada y sea eficiente, transparente y mejor administrada.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Se sugiere que CCE desarrolle un mecanismo de actualización permanente de Síntesis, de manera que la herramienta pueda ser vista por todos los actores del SCPC como la guía de interpretación normativa.

Subindicador 1(b) - Procedimientos usados para la contratación

Las modalidades de contratación incluyen procedimientos de contratación competitivos, establece la Licitación pública como regla general de contratación de la Administración Pública, otras modalidades de contratación más ágiles dependiendo de la cuantía u objeto a contratar, tales como la selección abreviada, concurso de méritos, mínima cuantía, contratos de colaboración y convenios de asociación en el marco del Decreto 092 de 2017. Así como también incluye procesos de contratación no competitivos de manera excepcional como la contratación directa, regulada en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, la cual procede única y exclusivamente frente a las causales previstas en la ley.

De esta manera, el marco legal define claramente los procedimientos para realizar la contratación y las circunstancias bajo las cuales se considera adecuado cada procedimiento y prohíbe las conductas dirigidas a evadir la modalidad de selección adecuada con el fin de limitar la competencia, establece procesos competitivos y menos competitivos, contemplando estándares adecuados para los primeros.

Si bien el fraccionamiento de los contratos no está expresamente prohibido, las prescripciones del marco legal sobre la transparencia censuran dicha conducta, y la Corte Suprema ha sancionado varios casos de fraccionamiento de contratos en los últimos años.

Donde sí está expresamente prohibido el fraccionamiento de los contratos es en los acuerdos comerciales suscriptos por Colombia.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1 (c) - Reglas de publicidad y plazos

El marco legal contempla la publicidad como herramienta fundamental para promover la amplia participación en los procesos de contratación, garantizar la igualdad de condiciones, promover la transparencia y dar a conocer las oportunidades de negocio y sus resultados. Para tal fin recurre a medios tecnológicos que tengan una mayor penetración en la sociedad y fácil acceso como las páginas web de las entidades y el SECOP. El artículo 223 del Decreto 019 de 2012 estableció que el SECOP es el único sistema de publicación de los procesos de contratación que involucren recursos públicos.

La publicidad rige los procesos de contratación desde su inicio hasta el final, esto es, desde la obligatoriedad de publicar el PAA para dar a conocer las oportunidades de negocio con antelación para la preparación de las ofertas, publicación de los avisos de convocatoria con la información suficiente sobre el proceso, publicación de los contratos y hasta la liquidación de los mismos. El Decreto 1082 de 2015 estableció la información mínima que debe contener el aviso de convocatoria para participar en un Proceso de Contratación, la cual resulta suficiente para que los Proveedores puedan conocer la demanda de las Entidades Estatales, obtener información de los Procesos de Contratación, presentar ofertas y gestionar sus contratos.

El marco legal establece plazos mínimos adecuados en cada una de las modalidades de selección para la presentación de propuestas, incluso por parte de proveedores extranjeros.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1(d) - Reglas de participación

El marco legal contempla reglas claras sobre la elegibilidad y exclusiones de los proponentes. El término “proveedor” comprende a todos los oferentes de bienes, obras y servicios. Los requisitos habilitantes deben definirse de tal forma que permitan medir la capacidad del proponente para ejecutar el contrato pero que no restrinjan la participación en los Procesos de contratación. Por tal razón, el SCPC cumple con todas las condiciones contenidas en los criterios de evaluación para este subindicador. No obstante, existe una

brecha acerca de la existencia de reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa, toda vez que, aunque el marco legal da las condiciones para que las empresas públicas puedan participar en procesos competitivos, establece igualmente como causal de contratación directa la celebración de contratos o convenios interadministrativos. Lo anterior ha generado que en la práctica las Entidades Estatales recurran en la mayoría de los casos a la contratación directa a través de contratos o convenios interadministrativos, aunque sus precios no sean competitivos o el servicio prestado no sea el de la mejor calidad, desincentivando así la competencia.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Se recomienda realizar un estudio sobre la celebración de contratos o convenios interadministrativos como causal de contratación directa, con el fin de determinar la necesidad y valor de su existencia o las condiciones en las cuales es procedente, y si estas debieran ser un poco más restringidas, con el fin de obligar a las empresas públicas a participar en procesos competitivos.

Subindicador 1 (e) - Documentación de contratación y especificaciones técnicas

El marco legal establece el contenido mínimo de los Documentos del Proceso, el cual resulta suficiente para informar al público en general las condiciones principales del Proceso a adelantar que le permita establecer si está o no interesado en participar. Dicha información resulta apropiada al objeto y naturaleza del contrato y de posible cumplimiento por parte de los oferentes.

También exige que la calidad de los bienes y servicios adquiridos se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia. Esta exigencia garantiza la objetividad y neutralidad de las especificaciones, ya que la normativa prohíbe que las Entidades Estatales exijan en sus Procesos marcas específicas restringiendo la competencia.

Permite que los potenciales proponentes soliciten aclaraciones al pliego de condiciones y observaciones y comentarios al informe de evaluación, y la obligación de ser contestadas y resueltas por parte de la Entidad por escrito.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1(f) - Criterios de evaluación y adjudicación

El Sistema de Compra Pública brinda las herramientas necesarias para que la selección del futuro contratista se dé en un ambiente de objetividad, con reglas claras, precisas y dirigidas a realizar una evaluación imparcial aplicando las reglas establecidas desde el comienzo del Proceso en los Documentos correspondientes, de manera que se restringe la posibilidad de interpretación subjetiva de los criterios. En el proceso de evaluación se verifican atributos relacionados con el precio y aquellos no relacionados, así como consideraciones del costo de ciclo de vida y características medioambientales/sociales dando prevalencia al mayor valor por dinero.

Los criterios de evaluación son pertinentes a cada modalidad de selección atendiendo el objeto del Proceso de selección. Así, por ejemplo, en los concursos de méritos para celebrar un contrato de consultoría solamente se verificará la calidad técnica y la experiencia, tanto del proponente como del equipo de trabajo.

El proceso de evaluación de las ofertas, las consideraciones realizadas durante el mismo, las deliberaciones de los evaluadores no son dadas a conocer al público con el fin de minimizar el riesgo de interferencias, sino hasta que se termina la evaluación, momento en cual se hará la divulgación protegiendo la información sensible como patentes o marcas registradas o información financiera o comercial, según lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 4: las autoridades expedirán a costa de aquellas personas que demuestren interés legítimo, copia de las actuaciones y propuestas recibidas, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1(g) - Presentación, recepción y apertura de ofertas

Si bien el marco legal establece la obligación de las Entidades Estatales de dejar constancia de la fecha y hora de recibo de las ofertas, indicando el nombre o razón social de los oferentes y sus representantes legales, no establece puntualmente cómo llevar a cabo la apertura de las ofertas después de la fecha cierre establecida en el cronograma. Es decir, si debe hacerse o no en presencia de los proponentes, cuándo, en qué forma, qué información debe comunicarse en esta diligencia.

Asimismo, en el marco legal no existe una norma explícita que establezca hasta qué momento las ofertas deben ser confidenciales, como quiera que una vez ocurrido el cierre del Proceso de Contratación las Entidades Estatales, de conformidad con lo dispuesto en su manual de contratación, podrán dar a conocer las propuestas presentadas de manera inmediata o guardarán su reserva hasta la publicación del informe preliminar de evaluación.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Se recomienda que CCE, a través de circular externa, en consideración a su carácter vinculante, establezca las precisiones a la normativa relacionada con el procedimiento para realizar la apertura de las ofertas y el momento hasta el cual la Entidad deberá garantizar la reserva de las propuestas.

Subindicador 1(h) - Derecho a impugnación y apelación

Los participantes en un Proceso de contratación adelantado en el marco del SCPC sólo pueden impugnar las decisiones de la Entidad contratante en sede judicial, ya que no existe una Entidad independiente de la Entidad compradora u organismo de contratación encargado de tramitar las impugnaciones presentadas por los partícipes durante un proceso de contratación, con facultades para realizar una revisión administrativa y ordenar suspender la adjudicación. Por tanto, no existe la posibilidad de impugnar las decisiones tomadas por la Entidad contratante durante un proceso de contratación, en sede administrativa. En consecuencia, existe una brecha sustantiva en este subindicador.

Los procesos judiciales en contra de las decisiones de la Entidad contratante adoptados en procesos de contratación toman demasiado tiempo en la jurisdicción, por lo que al momento de proferirse el fallo en la mayoría de las veces el contrato que se adjudicó en virtud de ese proceso de contratación ya ha terminado su ejecución. Lo anterior se concluye de un estudio realizado por el Banco Mundial en 2013 sobre el plan de descongestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa[29], que señala que cuando la segunda instancia de un proceso se tramita ante un Tribunal Administrativo, el fallo puede demorar entre 5 y 6 años, mientras que si la actuación judicial se inicia en un Tribunal Administrativo y su segunda instancia se surte en el Consejo de Estado, el proceso puede demorar entre 9 y 15 años.

Si bien existe un medio de impugnación judicial, este no resulta ser efectivo de manera que pueda suplir la inexistencia de la posibilidad de impugnación en sede administrativa. No resulta ser un mecanismo expedito como se puede establecer de los amplios plazos que se tardan en proferir una decisión las autoridades judiciales. Por esta misma razón los administrados no se sienten incentivados a adelantar la reclamación ante los estrados judiciales, no confían en el sistema judicial al considerar que sus pretensiones no serán despachadas favorablemente, la percepción de los ciudadanos es de que la justicia no actúa de manera eficaz ante sus reclamaciones, quienes acuden a la justicia se declaran insatisfechos.

La creación de una instancia administrativa de apelación que resuelva controversias precontractuales deberá ser producto de la evaluación de la economía, eficiencia y eficacia de

[29] Banco Mundial (2013). Inventario Clasificado de Procesos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa "Un Instrumento de Política Judicial. Plan Especial de Descongestión en la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Informe de investigación No. 1)

los recursos con los que cuentan los proponentes para solucionar los conflictos precontractuales. Por tanto, deben tenerse en cuenta, entre otras cosas, los gastos en los que actualmente se incurre al recurrir a la vía judicial. Por ejemplo, el monto del presupuesto que deben destinar las Entidades Estatales para las contingencias judiciales. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE en su Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico establece que en el año 2013 las Entidades Estatales apropiaron $1.029.431 de millones de pesos destinados al pago de condenas en sede judicial.

Sobre el costo de los litigios en contratación pública, la ANDJE informó que para junio de 2015 existieron 2.908 procesos contra entidades del orden nacional con unas pretensiones totales de 6,8 billones de pesos[30]. "Entonces, al analizar los datos sobre la proporción y los costos de los asuntos sobre contratación pública en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es posible afirmar que menos del 20% del total de procesos judiciales representan en pretensiones 5 veces el valor total de los recursos apropiados por las Entidades Estatales para el pago de condenas en litigios ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa"[31].

Con el fin de superar esta brecha, tal como lo ha recomendado la OCDE, las decisiones prejudiciales deberían ofrecer posibilidades reales de valorar y resolver disputas sin la carga y las "demoras" de un litigio completo. La creación de un tribunal especializado en contratación estatal para las disputas precontractuales podría ayudar a reducir la acumulación de casos y las demoras de tiempo[32].

El gobierno de Colombia reconoce la necesidad de creación de una instancia administrativa de apelación que resuelva controversias precontractuales, como solución a la brecha presentada. Existen, no obstante condicionantes en términos de economía, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos que se requieren para su implementación y funcionamiento.

Como acciones necesarias para la implementación de las acciones de mitigación y remediación propuestas se requiere lo siguiente:

- Modificación del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, que establece que el acto de adjudicación es irrevocable, y que sólo contempla la posibilidad de revocatoria cuando entre el plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo: o sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad; o se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales. El objeto de la modificación será que el acto sea objeto de recurso de apelación, bien sea en primera instancia ante la misma entidad, o ante una segunda instancia independiente, que hoy no existe.
- Expedición del decreto mediante el cual se crea la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso de apelación, o a través del cual se reestructura alguna Entidad ya existente, con el fin de asignarle las funciones correspondientes y de dotarla de la estructura requerida para el cumplimiento de dichas funciones.

Imposibilidad de implementación en el corto y mediano plazo.

Si bien la modificación de la Ley es factible, la implementación de la instancia administrativa que dicho cambio produciría no es factible dado que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para su creación y funcionamiento. Las prioridades presupuestarias del gobierno, dado el momento histórico que vive el país, es la dedicación del presupuesto de la Nación a las acciones postconflicto. Agravan la posibilidad de implementación las siguientes disposiciones normativas vigentes:

[30] Cfr: Unigarro Dorado, Iván Felipe. Comité de resolución de conflictos en Contratación Pública en Colombia Trabajo de grado para optar por el título de Magister en derecho público para la gestión administrativa. 2015. Pág. 15
[31] Ibídem
[32] OECD (2016), Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en

- La modificación de estructuras administrativas y de plantas de personal se encuentra actualmente restringida por el marco del Plan de Austeridad por el Gobierno Nacional de 2014, que imparte instrucciones adicionales al recorte del 1% en gasto de funcionamiento e inversión:
- La Directiva Presidencial No. 1 de 2016, en su numeral 4, establece que "no se modificarán plantas de personal ni estructuras administrativas, a menos que estas sean a costo cero o generen ahorros en el rubro Gastos de Funcionamiento de la entidad. Entendiéndose costo cero como el no incremento de recursos asignados a Gastos de Funcionamiento en el Decreto 2520 de 2015. Para el cálculo de ahorros o costo cero se deberá incluir el concepto de creación de plantas temporales por inversión", y
- El Decreto 2236 de 2017 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", dispone en su artículo 17 que el Departamento Administrativo de la Función Pública aprobará las propuestas de modificaciones a las plantas de personal, cuando hayan obtenido concepto o viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, lo que no es factible dadas las dos causales anteriores.

Conclusión: Se levanta una Bandera Roja

En virtud de lo anterior, la inexistencia de una instancia administrativa de impugnación y la imposibilidad de crearla e implementar su funcionamiento en el corto o mediano plazo, no obstante el reconocimiento de su necesidad, se determinó el levantamiento de una bandera roja en términos de los criterios previstos en la Guía del Usuario de la Metodología MAPS.

Confirma la decisión el hecho de que la brecha ya había sido identificada en evaluaciones anteriores sin que a la fecha se hayan instrumentado acciones para mitigar los riesgos que dicha carencia impone y que se detallan en la sección de análisis de Brechas Sustantivas del presente informe.

Subindicador 1(i) - Gestión de contratos

El marco legal contempla la función de adelantar la gestión de los contratos asignando claramente las responsabilidades a los funcionarios públicos o particulares que colaboran con el Estado en la labor de seguimiento y vigilancia de los contratos estatales. Define las condiciones en que pueden realizarse modificaciones a los contratos, estableciéndose un límite a las adiciones e imponiendo siempre el deber de justificar la necesidad que origina la modificación atendiendo a los principios de transparencia, responsabilidad y economía.

La normativa del Sistema de Compras Públicas dispone de alternativas para la solución de conflictos sin la intervención de un juez o la necesidad adelantar un proceso judicial, acudiendo a procesos más expeditos, sencillos, ágiles, amistosos y con plenos efectos legales.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1(j) - Contratación electrónica (*e-procurement*)

El marco legal exige el uso de instrumentos electrónicos de contratación pública con cobertura de todo el proceso de contratación en el caso de SECOP II, y de forma parcial para el caso de SECOP I cuya función es únicamente de publicidad, encontrándose en uso la plataforma SECOP I por parte de aquellas entidades que aún no se encuentran programadas para la transición al SECOP II que se ha proyectado de manera gradual.

Los estándares de la plataforma permiten garantizar la seguridad, privacidad y autenticación de la información y de los usuarios.

La normativa del Sistema de Compra, integrada también por los términos y condiciones de uso de la plataforma, señala las partes del proceso que se manejarán de forma electrónica tanto en SECOP I como en SECOP II.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1 (k) - Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

El marco legal establece la obligación de las Entidades Estatales de garantizar la disponibilidad de información y de los registros de seguimiento de cada hito del proceso de contratación, incluida la gestión del Proceso, ya sea en físico o a través de herramientas electrónicas, de conformidad con la Ley General de Archivo que contempla el deber de crear, organizar, preservar y controlar los archivos y de archivar toda la documentación producida y recibida, con el objeto de facilitar su utilización y conservación de los expedientes. Las herramientas de archivo deben contar con protocolos de seguridad orientados a proteger los registros tanto físicos como electrónicos.

CCE, como ente rector del SCPC, y el Archivo General de la Nación, como ente rector de la política archivística, expidieron el 22 de febrero de 2017 la Circular Externa No. 21, en la cual establecen directrices para crear, conformar y gestionar los expedientes electrónicos del Proceso de Contratación en el SECOP II.

La política de retención de documentos es compatible con los términos de prescripción con el fin de que la información esté disponible para poder atender las auditorías o investigaciones que se adelanten.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 1(l) - Principios de contratación pública en la legislación especializada

A pesar de que la normativa exceptúa del régimen general de contratación a determinadas Entidades Estatales que por la naturaleza de sus actividades (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Empresas Sociales del Estado, Sociedades de Economía Mixta) o por una ley específica que así lo establece (Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142 de 1994), se rigen por derecho privado, y en este sentido definen sus propias reglas de contratación en su Manual de Contratación, comparten los objetivos del SCPC como la eficacia, eficiencia, economía, manejo del riesgo, competencia, sostenibilidad, rendición de cuentas y publicidad y transparencia. Adicionalmente, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal le resultan aplicables a los regímenes especiales en el desarrollo de su actividad contractual.

De la misma forma, los principios de la función administrativa, de contratación y gestión fiscal le son aplicables a los esquemas de APP a pesar de tener una regulación específica en la ley 1508 de 2012, en la cual se detallan claramente las responsabilidades para el desarrollo e implementación de las APP a lo largo del trámite.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 2 - Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal

Subindicador 2(a) - Implementación de normas que definen procesos y procedimientos

Existe una normatividad que regula el Sistema de Compras Públicas accesible a cualquier interesado, dado que puede ser consultado en cualquier portal de Internet. Dicho marco legal establece los principios y reglas que deben regir las actuaciones en materia de contratación, así como el reglamento y documentos administrativos que aclaran su aplicación, señalando el detalle de las disposiciones. Los reglamentos son actualizados en atención a las necesidades y legislación vigente.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 2(b)- Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios

El marco legal cuenta con documentos modelo que estandarizan las condiciones de un Proceso de selección para el caso de los pliegos de condiciones, a través de un pliego tipo, y de ejecución para el caso de los contratos a través de una minuta modelo, generando la confianza en sus destinatarios de que son tratados en plano de igualdad, e incrementando así la participación plural de oferentes. Conocer de antemano el contenido básico de los documentos contractuales permite realizar una valoración previa del verdadero interés y riesgo de participar o no en determinado Proceso o de suscribir un contrato, cuyo contenido establecerá el manejo de situaciones que se puedan presentar, tales como las sanciones por posible incumplimiento.

Los documentos modelo son elaborados y actualizados por CCE. En algunos casos, dependiendo de la especialidad del tema o el sector al que pertenezca la construcción de los documentos, tendrá la participación también del área o Entidad correspondiente.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 2(c) - Condiciones contractuales estándares

CCE ha puesto a disposición del público en general en su página web[33] documentos estándar que facilitan los procesos de contratación, como modelos de pliegos de condiciones, proyectos tipo, modelos de documentos del Proceso de Contratación, modelos de contratos, en cumplimiento de la función de la Agencia de desarrollar e implementar estándares y documentos tipo para las diferentes etapas de la gestión contractual pública.

En el proceso de producción normativa CCE deberá revisar las buenas prácticas aceptadas a nivel internacional en la estructuración de condiciones contractuales estándar, especialmente en aquellos contratos que por sus especiales características pueden ser atractivos para la inversión extranjera, y cuyos países sean cobijados con los Acuerdos Comerciales suscritos con Colombia.

La ley 1882 de 2018 estableció la facultad del Gobierno Nacional de adoptar documentos tipo cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección distintos a los relacionados con el sector infraestructura, lo cual constituye un avance significativo en la obligatoriedad de los documentos modelo.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 2(d) - Guía o Manual del Usuario para las entidades compradoras

CCE como ente rector en materia de contratación pública ha proferido guías, manuales y circulares externas para las entidades contratantes, como herramientas que les facilite la aplicación de las leyes, los decretos, las políticas y los procedimientos del SCPC. Estos instrumentos son actualizados cada vez que el cambio del marco legal así lo exige.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 3 - El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales

Subindicador 3(a) - Contratación pública sostenible (SPP, por sus siglas en inglés)

A pesar de que existen varios objetivos de política, Colombia no cuenta con una política o estrategia que implemente la contratación pública sostenible en el país.

Por el contrario, los distintos objetivos de política son liderados por otras agencias Estatales que tienen objetivos distintos a los objetivos del SCPC, lo cual puede generar que dichas iniciativas no aseguren el mayor valor por dinero.

[33] Ver https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias

En este sentido, es necesario contar con una estrategia o política en la materia que articule los distintos objetivos secundarios de política ya existentes; defina los parámetros para el desarrollo de otros objetivos secundarios de política; y en ambos casos, asegure la armonización de dichos objetivos con los objetivos del SCPC y aseguren valor por dinero.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Para esta articulación es necesario contar con una institucionalidad en la que participen los distintos actores (CCE, Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación) y en este escenario sea definida la mejor forma de utilizar el poder de la demanda de bienes y servicios del Estado para los objetivos de política pública que se quieran promover, así como metas e indicadores específicos.

CCE, como ente rector del SCPC a nombre del Estado Colombiano debería acoger las recomendaciones del Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; y en este sentido, "evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras; …] elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública [; y, …] emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política"[34].

En desarrollo de lo anterior CCE se ha reunido con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alta Consejería para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República y el Centro Vincular de la Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente se encuentra elaborando la primera versión de la Guía de Compras Públicas Sostenibles.

Subindicador 3(b) - Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales

El marco legal reconoce el contexto internacional y en este sentido incorpora a la legislación nacional las obligaciones relacionadas con contratación pública que derivan de los Acuerdos Comerciales suscritos por Colombia. Con el fin de dar una correcta aplicación a dichas obligaciones, CCE ha proferido diferentes herramientas, como manuales y guías, que orientan a las Entidades compradoras en el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Conclusión: Cumple con los criterios

3.5.2 Pilar II – Marco institucional y capacidad de gestión

Indicador 4 - El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas

Subindicador 4(a) - Planificación de contratación y el ciclo presupuestario

Las Entidades cuentan con diferentes herramientas que les permiten realizar la planeación tanto financiera como de sus adquisiciones con el fin de cumplir con sus objetivos planteados para contribuir con los fines del Estado.

En cuanto a la asignación presupuestal requerida por las Entidades, esta se encuentra limitada por la Ley Anual del Presupuesto, pues es el Gobierno quien autoriza y decreta el cupo fiscal. El presupuesto aprobado es una restricción que cada Entidad debe contemplar al momento de revisar el Plan de Acción preliminar para posteriormente ajustar el PAA.

[34] Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. OCDE. 2015. Página 9.

El PAA es dinámico y cambiará en función de: (i) las necesidades que requiera satisfacer cada entidad, y su impacto en los planes estratégicos y tácticos, (ii) el desempeño de la operación de la organización y el desenvolvimiento de los proveedores; y (iv) durante la ejecución de los contratos, entre otros. Por lo que no es vinculante, es un reflejo de las necesidades y de la planeación de la Entidad, es una referencia que permite hacer seguimiento de la ejecución presupuestal.

La existencia de los diferentes sistemas donde se reporta la planeación y ejecución de los recursos financieros y de adquisiciones tales como el SUIF, SPI, SIIF y el SECOP, permiten realizar un seguimiento al movimiento financiero de las compras públicas en diferentes plataformas y en diferentes momentos.

La interoperabilidad entre el SECOP II y el SIIF Nación existe sólo para entidades del orden nacional, porque, por mandato constitucional, las entidades territoriales tienen autonomía financiera y presupuestal y disponen de una arquitectura financiera independiente, lo cual dificulta el mapeo de ejecución de recursos y planeación y es un obstáculo para controlar la disposición de los recursos públicos. En consecuencia, se evidencia una brecha en cuanto a las entidades territoriales y la interacción entre su sistema financiero y el SECOP II.

Para dar apertura a los procesos de compra pública, las Entidades deben contar con el CDP o la aprobación de la vigencia futura correspondiente que garanticen la existencia de apropiación presupuestal suficiente para atender estos gastos, igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

La brecha detectada podría ser superada creando un vínculo que pueda consolidar y conectar la información financiera con las adquisiciones de las entidades territoriales, lo cual implica un trabajo mancomunado entre entidades como MinHacienda, DNP y CCE.

Subindicador 4(b) - Procedimientos financieros y el ciclo de contratación

Actualmente, el SECOP II permite contar con un control automático que asegura que existe la disponibilidad de recursos para los procesos de adquisiciones públicas que se adelantan a través de la plataforma. No obstante, para los procesos que aún no se registran en el SECOP II, la verificación es un punto de revisión de auditores internos y entes de control fiscal, por lo que se recomienda continuar avanzando en el despliegue del SECOP II con el fin que la totalidad de las adquisiciones públicas se registren en este sistema y este tipo de controles automáticos se apliquen a las mismas.

En consideración de los dos criterios que constituyen este indicador, se concluye que las leyes de presupuesto y los procedimientos financieros apoyan de forma adecuada el proceso de adquisiciones.

Los procedimientos nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, siempre que haya disponibilidad en el PAC. Asimismo, deben ser claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 5 - El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria

Subindicador 5(a) - Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

El sub indicador se considera cumplido por cuanto la asignación de la función normativa/regulatoria está claramente asignada a determinadas entidades dentro del gobierno. La función desempeñada por los diferentes organismos se realiza como como un esfuerzo conjunto y bien coordinado.

La Entidad tiene autoridades apropiadas para funcionar de manera de eficiente, pues le corresponde el

desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia.

CCE es un ente rector, mas no una autoridad de control ni de auditoría. Debe asegurar que el sistema de compras y contratación pública obtenga resultados óptimos en términos de la valoración del dinero público a través de un proceso transparente; asegura los datos abiertos, vela por la publicidad de la información en materia de Compras Públicas para asegurar un mayor y mejor control por parte de las autoridades competentes; y trabaja por la consolidación de un sistema de compras y contratación pública, que es esencial para la aplicación de los principios del Buen Gobierno y el cumplimiento de los fines del Estado.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 5(b) - Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

Se considera cumplido este criterio por cuanto CCE proporciona asesoramiento a entidades contratantes y a los usuarios del sistema, a través de la resolución de PQRSD y del aplicativo SINTESIS. La Entidad asesora, desarrolla e impulsa políticas y herramientas que ayudan a la Administración y a la ciudadanía para la organización y articulación de las compras públicas. La Subdirección de Gestión contractual es la responsable principal en brindar asesoramiento a las entidades y a los usuarios; desarrolla manuales, guías y documentos tipo que facilitan y estandarizan las compras.

CCE se encuentra constantemente trabajando por la redacción y unificación de políticas de adquisiciones para mejorar la organización y articulación del sistema, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

En el marco de sus funciones, ha participado activamente en proponer enmiendas al marco legal y regulatorio, pues debe formular políticas, planes y programas buscando optimizar el Sistema de Compra Pública, fundamentándose en la elaboración de estudios, diagnósticos y estadísticas, así como la absolución de consultas.

CCE, como ente rector, puede señalar lineamientos en materia de compras públicas al emitir Conceptos, Manuales, Guías y Documentos Tipo, y Circulares, que son de obligatorio de cumplimiento, mas no es un ente de control.

Como encargada de las tareas normativas/regulatorias, la institución tiene definido un conjunto de responsabilidades.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 5(c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad

Como ente rector en materia de contratación pública, CCE ostenta un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno al ser una Entidad de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. A su vez, los órganos superiores de dirección y administración que están a cargo del Director General y del Consejo Directivo, se encuentran integrados por funcionarios del más alto nivel.

Si bien actualmente CCE cuenta con recursos asignados por el presupuesto general de la nación y financiación del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo que le permiten cumplir con sus funciones, se considera que, dado el continuo incremento en sus actividades, de continuar la tendencia decreciente de los recursos, la capacidad de la Entidad para atender las políticas públicas que el Gobierno se ha trazado en materia de contratación pública podría verse afectada.

Conclusión: Se ha detectado un riesgo que debe ser mitigado

Subindicador 5(d) - Evitar los conflictos de intereses

CCE es una entidad que fue creada para cumplir funciones determinadas y satisfacer necesidades puntuales. La Ley tiene mecanismos establecidos que contemplan la definición y las disposiciones relacionadas con conflictos de intereses.

CCE cuenta con un Código de Ética que dispone de iniciativas de comunicación para que su equipo de trabajo (funcionarios y contratistas) tenga presente dicho código y para asegurar que el equipo conoce el enfoque, principios y valores éticos y los pone en práctica en su comportamiento.

La entidad cuenta también con un Manual de Buenas Prácticas que cubre el conocimiento de funciones y la forma como deben ser cumplidas.

No obstante, existe un riesgo potencial de conflicto de interés por las funciones que se describen en el subindicador 6(b), sin embargo, éste se mitiga a través del control de frenos y contrapesos ejercido por los entes de control. En efecto, al preguntar si la regulación en contratación pública favorece a las entidades públicas como compradoras, o si se considera que es balanceada entre los compradores públicos y los proveedores privados se encontró que: el 56.67% considera que la regulación favorece a las entidades públicas. Mientras que, el 38.33% considera que la regulación es balanceada, y el 5% restante considera que favorece a los proveedores privados.

Por otra parte, consultados los compradores, más del 85% respondió que no ha debido enfrentarse a ninguna de las situaciones que podrían configurar un conflicto de interés.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 6 - Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos

Subindicador 6(a) - Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes

Las Entidades Estatales y las responsabilidades y competencias de estas se encuentran claramente definidas en la Ley.

La función designada y su grado de especialización depende de las características de cada Entidad, de su estructura dada por la Ley, de su jerarquía, de su organización interna y de su asignación presupuestal, así como también de las necesidades de cada proceso contractual.

Al interior de cada Entidad se delega la competencia para realizar algunas funciones en materia de contratación para garantizar el cumplimiento de los principios de eficacia, economía y celeridad de la gestión administrativa.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 6(b) - Organismo centralizado de contratación

CCE no es una entidad central de adquisiciones, pues cada Entidad Estatal adelanta sus propios procesos de adquisición de acuerdo con su régimen jurídico aplicable. No obstante lo anterior, el Decreto 4170 establece que CCE puede celebrar acuerdos marco y utilizar otros instrumentos de agregación de demanda, que permiten centralizar ciertas adquisiciones.

La Ley 1150 de 2007 introdujo en el SCPC dos conceptos novedosos: (i) los Acuerdos Marco de Precios y (ii) la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a través de instrumentos de compra por catálogos derivados de la celebración de los Acuerdos Marco de Precios.

Debe señalarse, de otra parte, que la ejecución de los Acuerdos Marco de Precios se enmarca en la materialización de dos tipos de transacciones: una operación principal y una operación secundaria. En la primera etapa, CCE celebra con los proveedores, un negocio jurídico de larga duración en virtud del cual se pactan las condiciones contractuales que regirán para la adquisición de ciertos bienes y/o servicios por cuenta de las entidades públicas durante un tiempo determinado.

Así pues, la operación principal corresponde a la planeación, trámite y celebración del Acuerdo Marco de Precios, a través del diseño y dirección del Proceso de Contratación, en el cual CCE desarrolla todo lo que por disposición legal le fue asignado en la Ley 1150 de 2007. Por tanto, la operación principal cuenta entre otras, con las siguientes características importantes y determinantes para entender el objeto de

un Acuerdo Marco de Precios: (i) la no ejecución de recursos públicos con la firma del Acuerdo Marco de Precios; y (ii) la inexistencia de afectación presupuestal, para la suscripción del Acuerdo Marco de Precios.

La operación secundaria, que es posterior a la suscripción del contrato entre CCE y los Proveedores, lo cual se efectiviza con la colocación de la Orden de Compra por parte de cada una de las entidades obligadas a contratar conforme al Acuerdo Marco.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 7 - La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente

Subindicador 7(a) - Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de la información

Colombia cuenta con un sistema de información sobre las adquisiciones públicas en el país, al cual pueden acceder los usuarios (compradores y proveedores) e interesados.

La cobertura del sistema de información es nacional. La mayoría de las Entidades utilizan el SECOP I, pero como ésta tiene sólo fines de publicidad, CCE se encuentra en la tarea de incentivar y capacitar para que las Entidades y usuarios utilicen únicamente SECOP II; así se atienden los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

El sistema ofrece una ventanilla de servicio, donde los interesados pueden encontrar información sobre oportunidades y resultados de adquisiciones. Además el sistema permite consultar los Planes Anuales de Adquisiciones de las entidades que los publican (70% del total)

Colombia ha avanzado sustancialmente en la publicación de información contractual bajo la modalidad de datos abiertos. Es así como 97% de la información del Sistema de Contratación está disponible para descarga masiva.

CCE es la administradora del SECOP, se encarga del buen funcionamiento del mismo, sin embargo, la responsabilidad de la gestión y operación de la información que se encuentra consignada está en cabeza de cada Entidad.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 7(b) - Uso de contratación electrónica

Las adquisiciones electrónicas se utilizan actualmente en el sector público cada vez más, sin embargo, el proceso de transformación es complejo debido a la falta de disponibilidad de personal, recursos y necesidad de capacitación de los funcionarios de las Entidades. La implementación del SECOP II se ha hecho de forma gradual y progresiva para garantizar el adecuado funcionamiento de la plataforma. Durante 2017 se realizaron a través del SECOP II 3.52% de los procesos contractuales que corresponden al 7.35% del total del valor contratado.

CCE, como administradora del SECOP II y la TVEC, tiene personal idóneo contratado para el desarrollo, administración y capacitación en estas herramientas y ha desarrollado esquemas de formación internos para la capacitación de nuevos funcionarios del gobierno para administrar y utilizar los sistemas de adquisiciones electrónicas.

Debido a que la compra pública en Colombia no ha tenido tradicionalmente un enfoque de abastecimiento estratégico, sino una aproximación jurídica y procedimental, los equipos de adquisiciones en el país están compuestos fundamentalmente por abogados con pocas habilidades para el uso de herramientas tecnológicas. No obstante, CCE cuenta con una estrategia de país para poner en práctica las adquisiciones electrónicas y formar a las Entidades y Proveedores.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 7(c) - Estrategias para la gestión de los datos de contratación

Hay en operación un sistema para recopilar datos sobre las adquisiciones de bienes, obras y servicios, con respaldo de adquisiciones electrónicas. Esta iniciativa de datos abiertos se da en atención a las políticas de Gobierno en Línea, la cual promueve la transparencia, el acceso a la información pública, la competitividad, el desarrollo económico, y la generación de impacto social a través de la apertura, la reutilización de los datos públicos, y el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC.

El sistema administra datos para todo el proceso completo de adquisiciones y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de las adquisiciones, y cumplimiento de los requisitos. El SECOP II es un sistema de información estructurada donde los expedientes contractuales funcionan como formularios electrónicos donde las Entidades registran información desde que nace una adquisición (en el PAA) hasta que se liquida.

La confiabilidad de la información es elevada. Sin embargo, un alto porcentaje de los procesos continúan haciéndose en papel y transcribiéndose a SECOP I, lo cual presenta riesgos en la integridad de la información, puesto que se presentan diferencias entre la información registrada en la plataforma y la contenida en el contrato.

El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 8 - El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar

Subindicador 8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia

CCE se encuentra desarrollando programas de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema. Sin embargo, como se mencionó el equipo formación de SECOP II no da abasto para satisfacer la demanda de los usuarios del sistema. Por lo tanto, esta labor se ha ido implementado y desarrollando de manera progresiva. Así CCE organizó su oferta de formación informal dividida en dos frentes: (i) capacitaciones sobre el SCPC y sus herramientas; y (ii) programa de formación en aprovisionamiento estratégico.

Como se explicó en el subindicador 5(c), el personal del equipo del Despliegue no es suficiente para atender la demanda potencial, puesto que el objetivo es llegar aproximadamente a 10.000 Entidades.

CCE cuenta con servicios de asesoramiento en materia de adquisiciones para organismos gubernamentales, proveedores potenciales y el público en general, en concreto la conforman los equipos de la TVEC y el SECOP II quienes asisten periódicamente a los agentes de la Mesa de Servicio en el uso de las plataformas y resolver preguntas frecuentes. En caso de ser necesario, CCE asiste a las Entidades Estatales en sus procesos de compra y de capacitación, a petición de la Entidad.

El organismo brinda asesoría y acompañamiento en tres líneas: (i) asesoría a Entidades Estatales en la definición de estrategias de aprovisionamiento y el desarrollo de procesos de compra mediante asesorías y acompañamientos especializados y atención a consultas, (ii) soporte a los actores del Sistema en el uso del SECOP y (iii) administración de instrumentos de agregación de demanda.

Para desarrollar capacidad, CCE ha implementado una estrategia integrada con otras entidades y miembros de la academia que pretenden desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en las adquisiciones públicas. La idea es formar formadores para que el conocimiento se replique y se pueda atender las diferentes necesidades.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 8(b) - Reconocimiento de la contratación como una profesión

Este criterio se encuentra parcialmente cumplido por cuanto las adquisiciones se reconocen como una función específica y los puestos de adquisiciones se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas y se cuenta con un sistema de evaluación y capacitación constante. Las compras públicas requieren equipos multidisciplinarios; sin embargo, en Colombia la mayoría de los funcionarios de compras son abogados y no todos los profesionales que hacen parte del equipo de adquisiciones son especialistas en planeación, logística y gerencia de compras.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Existe una base importante para la profesionalización de los compradores públicos. Para continuar ese camino de profesionalización se recomienda fortalecer la implementación de los programas de formación de compradores de CCE y de las políticas establecidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- sean ejecutadas y cumplidas a cabalidad por las Entidades compradoras.

Subindicador 8(c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

El indicador se encuentra parcialmente cumplido, por cuanto Colombia no cuenta con un sistema de medición estandarizado de desempeño que analice los resultados de los procesos de adquisiciones y que permita consolidar esa información a nivel nacional. Por lo mismo no hay una evaluación de resultados a nivel general. Sin embargo, con la iniciativa de datos abiertos y la Ley de Transparencia, las Entidades deben publicar constantemente la información mínima de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan para que la ciudadanía conozca y los usuarios del sistema puedan utilizar la información para hacer estudios y tomar decisiones.

Los protagonistas de las compras públicas son los usuarios, pues estos son los encargados de alimentar con información el SECOP y de facilitar la tarea de medición del desempeño de las compras públicas, que se enfoca en los resultados de los procesos de adquisiciones.

CCE ha establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y que se han usado para mejorar el sistema. De manera que la información que se recolecta se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre adquisiciones.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Fortalecer las iniciativas de CCE para desarrollar un sistema de supervisión del desempeño.

3.5.3 Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado

Indicador 9 - Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos

Subindicador 9(a) - Planificación

Cada Entidad Estatal debe consignar sus necesidades en el PAA, el cual es una herramienta que facilita la identificación, registro, programación y divulgación de las necesidades de bienes, obras y servicios que requiere contratar la Entidad Estatal, y por medio de la cual diseña estrategias de contratación basadas en agregación de demanda que permitan incrementar la eficiencia de los Procesos de Contratación.

Dentro de los términos indicados en el PAA, la Entidad Estatal, con fundamento en lo establecido en las leyes 80 y 1150, y en el Decreto 1082, debe elaborar estudios de sector y de mercado que sirvan de soporte del proceso de contratación para que sea eficiente y pertinente con las necesidades de cada Entidad.

Para el año 2017, el 70% de las entidades estatales tenían publicados sus PAA en el SECOP I o SECOP II. Desde el año 2013, la proporción de entidades con PAA publicado en estas plataformas ha aumentado en 53 puntos.

Lo anterior refleja un gran avance en el cumplimiento de la normativa, lo que permite concluir que la planificación en la compra pública en Colombia por parte de las Entidades Estatales se realiza de acuerdo a lo que está estipulado y tiene en cuenta los lineamientos definidos para la obtención de una correcta planificación de las necesidades, una identificación adecuada del modelo de contratación y un correcto planteamiento de los requisitos o resultados deseados de cada proceso. Es así como en los procesos analizados se evidenció que en el 99,65% las condiciones de aceptación del bien, servicio u obra, son claras y se encontraban establecidas en los contratos publicados

Si bien, a la fecha es escasa la regulación vigente en materia de sostenibilidad económica, ambiental y social, el Gobierno Nacional ha venido adelantando estrategias como la elaboración de un guía en la que indique condiciones de los bienes, obras y servicios amigables con el medio ambiente, o la asignación de puntaje adicional a los proveedores que garanticen vinculación de población en condición de discapacidad, pretendiendo así garantizar el mayor aprovechamiento en las adquisiciones que adelanta como agente del mercado.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 9(b) - Selección y contratación

En cuanto al uso de documentos estandarizados, de acuerdo con el criterio (a) del subindicador 2(b) del pilar I, CCE desarrolla Pliegos y contratos tipo de acuerdo con el numeral 12 del artículo 11 del Decreto 4170, para ser utilizados en una amplia gama de bienes, obras y servicios, incluyendo servicios de consultoría.

De acuerdo con un análisis realizado, en una muestra de 170 procesos, en el 97,6% de los casos los pliegos de condiciones se encuentran publicados. El 35% de los pliegos publicados se encuentran realizados bajo el documento tipo proporcionado por CCE, los cuales establecen parámetros y criterios que propenden y llevan a la elaboración de pliegos y contratos claros e íntegros.

Si bien el uso del documento tipo proporcionado por CCE no se encuentra ampliamente empleado entre los procesos analizados, el porcentaje es significativo y se prevé que se incrementará en los próximos años a través de una mayor difusión; se debe tener en cuenta además que la publicación de este tipo de documento se realizó en el año 2016.

En cuanto a la selección de los métodos de contratación, esto se hace con fundamento en el estudio que hagan del sector, incluyendo las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de los riesgos, la Entidad Estatal con observancia de las especificaciones del objeto del contrato, la cuantía, las características y especificaciones técnicas del bien, obra o servicio a contratar, debe determinar si el proceso de contratación debe llevarse a cabo por medio de una licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa o contratación de mínima cuantía e indicarlo en los estudios y documentos previos del proceso de contratación. En general se cumple con este criterio, aunque se ha identificado una posible utilización de la contratación directa a través de los convenios interadministrativos en casos en que dicha modalidad no es la más conveniente en términos de lograr mayor valor por el dinero.

En lo que respecta a los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas, más allá de lo mencionado en el Pilar I, analizados 171 procesos de selección obrantes en el SECOP I, se tiene que en todos se publicó un acta de recepción de ofertas, mientras que en un 87,1% de los casos se encuentra publicada la resolución, en un 87,6% el contrato, y en un 97,6% el pliego. Lo anterior cobra importancia, ya que permite el monitoreo de la sociedad civil, y el conocimiento de la competencia y sus condiciones a los proponentes que participan en el proceso.

Las leyes 80 y 1150 estipulan las condiciones en las que deben anunciarse las adjudicaciones de los contratos. En una muestra de 171 procesos de selección, se evidenció que en 149 se publicó en SECOP I la resolución de adjudicación. Este problema ya había sido detectado por CCE, lo que llevó a que se incorporara en la Guia de SECOP II la obligación de publicación de la Resolución de adjudicación, independiente de si esta se publica a través de un mensaje público.

En lo relacionado con la incorporación de criterios de sustentabilidad en las cláusulas de ejecución contractual, como se indicó anteriormente, en Colombia aún no hay desarrollo normativo referente a la sostenibilidad en el marco de las Compras Públicas. Sin embargo, las entidades pueden incluir en los pliegos de condiciones criterios de asignación de puntaje relacionados con sostenibilidad ambiental, social o económica, criterios que son considerados como acciones y obligaciones a cargo de las partes para garantizar las condiciones de sostenibilidad que fueron tenidas en cuenta en la etapa de selección.

Para este caso, con una muestra de 184 procesos publicados, se encontró que en el 32% de ellos, se incluyó desde los pliegos de condiciones criterios de asignación de puntaje en aspectos relacionados con sostenibilidad. Este dato demuestra que todavía existe un gran trabajo por realizar para que las Entidades incorporen estos criterios en los Procesos. Sin embargo, se sugiere realizar un estudio específico que permita determinar en qué entidades y sectores resulta prioritario incorporar criterios de sostenibilidad, de manera de focalizar los esfuerzos en función de lograr un mayor impacto en el SCPC.

Finalmente, en cuanto a la eficiencia, eficacia y transparencia del proceso de selección y adjudicación, el análisis cuantitativo ha arrojado los siguientes resultados:

De 1.107.199 procesos publicados en SECOP I en 2017, el 87,34% fueron adjudicados[35]. Lo anterior implica que la mayoría de procesos que inician la Entidades Estatales cumple con su finalidad de ser adjudicados.

Ahora bien, los tiempos entre el inicio de los procesos y la firma del contrato, no dista de los establecidos en la normativa nacional, teniendo como punto de referencia los términos obligatorios de ley. Para el año 2017, de acuerdo con los datos que reposan en SECOP I, la licitación contó con tiempo promedio de 58 días corridos, los procesos de selección abreviada 40 días, y los procesos de subasta 39. Para el caso del SECOP II, los tiempos son de 49 días para licitación pública, 60 días para selección abreviada y 39 para subasta.

Adicionalmente, también de acuerdo con los datos del SECOP (incluyendo SECOP I y SECOP II), en los últimos tres años, el plazo para la presentación de ofertas se ha ampliado para todas las modalidades de contratación, con excepción de la mínima cuantía. Por ejemplo, para la licitación pública, el plazo pasó de 16,8 días en 2015 a 23,8 días en 2017.

En definitiva, este subindicador cuenta con justificación legal y normativa suficiente para responder por una adecuada ejecución; y muchas de las leyes previamente definidas buscan velar por la trasparencia, eficiencia y eficacia de los procesos contractuales utilizando procedimientos para la selección de los contratistas, documentos de contratación claros, integrados y estandarizados de acuerdo con el propósito y dando cumplimiento al marco legal.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Para evitar los posibles abusos en la contratación directa a través de los contratos inter-administrativos, se debería adoptar la solución sugerida para el subindicador 1(d)

Subindicador 9(c) - Gestión de contratos

En lo que hace a la ejecución a tiempo de los contratos, según el análisis cuantitativo en el cual se tuvieron en cuenta los procesos realizados desde el año 2010 hasta el 2017, los resultados muestran que el porcentaje de contratos con prorrogas de tiempo han presentado gran variabilidad en los últimos años con una notable disminución del año 2014 al 2016. La cantidad de días adicionados ha señalado una tendencia a la baja.

Como prueba de ello, se evidencia que en el año 2010 de 108.578 contratos analizados el 4,3% presentó alguna adición de tiempo con un promedio de 75 días, mientras que para el 2016 la cifra descendió a 0,013% del total de contratos revisados (1.173.538). El promedio de días adicionados para este año fue de 47 días.

[35] Un 10,61% responden a procesos convocados. Se considera que un proceso está en estado convocado justo cuando se abre el proceso, antes de recibir ofertas.

Lo anterior refleja que en las Entidades Estatales durante los últimos dos años, se ha presentado una mejor planificación de las necesidades y de los procesos y una adecuada estructuración de los documentos que determinaran la ejecución del contrato.

De acuerdo con los resultados del análisis cuantitativo se puede constatar que la ejecución de los contratos, en relación con la oportunidad de los pagos, se está llevando a cabo según el planteamiento del marco normativo. En efecto, los resultados de la medición realizada reflejan que el 95,35% de los proveedores consultados aseguran que los pagos realizados por las entidades estatales con las que han contratado se han realizado bajo las condiciones pactadas, siempre o casi siempre. Sólo un 4,66% estuvo en desacuerdo con esta afirmación.

Con respecto a las enmiendas a los contratos, el marco normativo establece la obligación de las Entidades de publicarlas, y los procedimientos están previstos para facilitar esa publicación en las plataformas electrónicas SECOP I o SECOP II según corresponda.

Un análisis realizado en las plataformas de SECOP I y SECOP II evidencia que desde el año 2010 hasta el año 2017, en promedio sólo el 5,3% de los contratos presentan algún tipo de modificación relacionada con el valor de los contratos, en donde la media aritmética evidencia un incremento del 21,1% sobre el valor contratado.

Para el año 2014, de 836.002 contratos revisados, el 9,16% presento alguna enmienda en el valor del contrato, incrementándolo en promedio hasta en un 27%. En el año 2016 el porcentaje de contratos con este tipo de enmienda se reduce al 0,03% con un incremento promedio de 19,9% sobre la cifra contratadas.

La normativa colombiana prevé espacios para la participación de todos los interesados en los procesos de contratación, mediante la formulación de observaciones a los documentos del proceso, así como con la asistencia a la audiencia pública para la asignación de los riesgos. Esta audiencia es comunicada a las veedurías ciudadanas y a los interesados en general por medio del aviso de convocatoria que es publicado tanto en los documentos del proceso como en la página web de la Entidad Estatal, indicando el lugar, fecha y hora en la que la misma será adelantada. En esta audiencia, además de la revisión particular de la estimación, tipificación y asignación de los riesgos, la Entidad Estatal debe habilitar un espacio para la formulación de observaciones a los documentos del proceso

Finalmente, en lo que respecta a la completitud y la accesibilidad de los registros, se tiene que la garantía de la calidad de esta información puede encontrarse limitada al uso del SECOP II. Sin embargo en la revisión realizada en SECOP I, la proporción de contratos con registros y bases de datos completos y correctos asciende al 78% de los 171 procesos analizados. Este porcentaje refleja que la mayoría de las entidades estatales adelantan de forma adecuada la publicación de los documentos que soportan el proceso, asegurando una mayor transparencia y permitiendo que la fuente de información sea confiable.

Toda vez que exista un riesgo de que un representativo porcentaje de entidades no realicen la publicación de los documentos del proceso, este será mitigado con el traslado de los procesos a nueva plataforma.

En definitiva, la evaluación permite determinar que hay un cumplimiento parcial de este subindicador, en razón de la existencia de condiciones y aspectos de difícil control en el sistema de compra pública, tales como la verificación de los pagos en tiempo, la publicación del total de documentos de procesos hasta la liquidación, entre otros.

Con el fin de superar estas limitaciones, CCE implementa estrategias para el lograr la migración a SECOP II, la cual contempla que las entidades carguen los documentos de los procesos de contratación, hasta la liquidación del contrato.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 10 - El mercado de la contratación pública es completamente funcional

Subindicador 10(a) - Diálogo y alianzas entre el sector público y privado

El cumplimiento de los criterios de evaluación es razonable, en función de la cooperación existente entre el gobierno y el

sector privado por medio de CCE y sus medios de información (Mesa de ayuda, correos de atención, publicación de modificaciones y documentos relacionados con la contratación estatal). De igual forma se ofrecen con regularidad capacitaciones e información en materia de contratación pública, buscando así la participación eficaz de todas las entidades estatales dentro del sistema de compra pública. Estas capacitaciones son ofrecidas en la página web de CCE y están destinadas a diferentes agentes de la contratación pública en el país, siendo algunas de carácter presencial y otras de manera virtual para la formación de diferentes regiones del país que no tengan comunicación directa con Bogotá.

Según lo analizado se evidencia la existencia de canales abiertos de comunicación con el gobierno y programas para fomentar la participación tanto de la sociedad civil como del sector privado. No obstante, los canales de comunicación y la participación del sector privado en algunos aspectos sobre el Sistema de Compra Pública en Colombia no son ampliamente conocidos ni consultados

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 10(b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de la contratación pública

Según el análisis realizado a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES), la creación de empresas en Colombia ha aumentado en un 25,42% del año 2015 al 2017, pasando de 258.914 empresas a 324.738. Para este mismo periodo, el número de nuevas unidades productivas registradas ante el RUP, también aumentó en un 32,37%. En el año 2017, 14.820 empresas en Colombia se inscribieron en el RUP.

De esta manera, se deduce que en Colombia no solamente se ha presentado un crecimiento sostenido en la creación de nuevas empresas en los últimos años mostrando un dinamismo del sector privado, sino además se pone en evidencia el aumento anual del número de empresas que se encuentran interesadas en participar en la compra pública.

La encuesta realizada a proveedores muestra que a un 92% de los proveedores registrados le ha sido adjudicado algún contrato de compra pública en los últimos tres años, lo que es un indicio de un bajo nivel de concentración de este mercado, considerando el número de contratos.

A partir de los análisis de número de proveedores con RUP, queda en evidencia que hay un gran número de proveedores con intención y posibilidad de participar en la contratación. No obstante, tal y como se indica en el Pilar I, la no existencia de un tribunal especializado que pueda y resuelva las controversias precontractuales, puede desestimular la participación del sector privado.

Se debe destacar que no se evidencian restricciones sistémicas para la participación de MiPyMEs en los procesos de contratación nacional, aunque las tasas de aprobación de crédito para las empresas pequeñas son menores que las empresas medianas.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 10(c) - Sectores clave y estrategias sectoriales

El Plan de Desarrollo Nacional “Todos por un nuevo país”, contiene la hoja de ruta de los sectores claves para el desarrollo de la economía nacional, ya que incorpora las estrategias transversales y el cumplimiento de los objetivos asociados a la prestación de servicios de calidad en salud, de educación, de servicios públicos, para el desarrollo de infraestructura y conectividad que desarrollen proyectos estratégicos de: (i) ciencia, tecnología e innovación; (ii) de desarrollo minero-energético, (iii) prestadores de servicios de conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, (iv) servicios sociales e información, (v) prestadores de servicios de logística y transporte para la integración territorial; (vi) negociación centralizada de medicamentos, insumos y dispositivos médicos; (vii) inversión social en cultura y deporte; (viii) construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario; (ix) programa de alimentación escolar; y (x) promoción de la producción agropecuaria.

Aunado a lo anterior, CCE ha realizado diversos estudios para determinar, a partir de datos históricos de contratación, cuáles son los sectores,

bienes, modalidades de contratación, a los que corresponde la mayor parte del gasto de las Entidades Estatales. Estos estudios han permitido identificar algunas variables que pueden ser analizadas a partir de la información estructurada que las Entidades Estatales cargan en los sistemas de información relacionados con la contratación pública, tales como el nivel de concentración del mercado, los principales proveedores, el comportamiento de los precios, entre otras.

Así, el SCPC provee de los bienes y servicios que requieren las entidades públicas y además se orienta acorde a la política sectorial nacional definida en el Plan de Desarrollo. Los procesos de contratación se elaboran con la previsión de los riesgos asociados al proceso y a la ejecución del contrato. CCE como ente rector de la Compra Pública ha dado los lineamientos para la adecuada asignación de riesgos en los sectores, con el fin de evitar lesiones en el mercado de la compra pública.

Conclusión: Cumple con los criterios

3.5.4 Pilar IV - Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación públicas

Indicador 11 - La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública

Subindicador 11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo

CCE tiene un espacio en su página web para la difusión de proyectos de Ley, borradores de decreto, manuales, guías y documentos tipo relacionados con el sistema de compra pública, y la publicación de los medios para enviar observaciones a los mismos. Este espacio incluye, por ejemplo, la difusión y los comentarios realizados al borrador de Decreto para contratar con Entidades sin Ánimo de Lucro y Reconocida Idoneidad -ESAL- .

Las entidades deben dejar registro público de todas las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas presentadas por cualquier interesado a los proyectos de regulación. Con base en lo anterior, cualquier interesado puede verificar qué elementos fueron comentados y modificados en los borradores del proyecto normativo. En este sentido, y ya que estos lineamientos cubren propuestas sobre el sistema de compra pública, hay evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes de la sociedad civil.

Es posible concluir entonces que en Colombia hay un entorno propicio para la consulta y el monitoreo en el Sistema de Compra Pública, pues los cambios formulados sobre el sistema cuentan con procesos transparentes de consulta y participación efectiva.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

De acuerdo con el análisis de cumplimiento del sub-indicador 1(d), la normativa aplicable al sistema de compra pública es fácilmente accesible y disponible a cualquier interesado sin costo alguno, en el marco de la Ley 1712 (Ley de Transparencia). Adicionalmente, de acuerdo con el análisis del sub-indicador 7(a), el SECOP, junto con la normativa aplicable a la publicidad en la contratación (Ley 1712, Ley 80), permiten a los interesados acceder de manera oportuna y en igualdad de condiciones a la información de los procesos de compra pública.

En consecuencia, en Colombia la normativa y las prácticas vigentes permiten a todos los interesados contar con el mismo grado de transparencia y nivel de información de manera oportuna, de tal manera que se posibilita una amplia participación en los procesos de compra pública.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil

En línea con el análisis de los sub-indicadores 11(a) y 11(c), la sociedad civil cuenta con los medios propicios para conocer de primera mano toda la información relacionada con los procesos de contratación y con la opción de cuestionar, controvertir u observar las decisiones o actuaciones de las entidades estatales responsables.

Los ciudadanos pueden cuestionar o controvertir las condiciones de un proceso de compra, mediante la presentación de observaciones a la Entidad Estatal.

La entidad, por su parte, debe recibir, analizar y responder todas las observaciones presentadas al proceso de contratación por parte cualquier ciudadano o interesado. Estas observaciones, según el criterio de la Entidad Estatal, pueden modificar las condiciones o el contenido de los documentos del proceso. Adicionalmente, de acuerdo con la normativa examinada en 11(a) y 11(c), la entidad estatal debe publicar las respuestas a observaciones y demás documentos de cada proceso de contratación en el SECOP, donde queda disponible toda la evidencia de esa participación.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 12 - El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría

Subindicador 12(a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control

Según la normativa aplicable, en Colombia hay un sistema organizado de controles internos y externos, con responsables definidos e independientes, que posibilitan un control efectivo de las compras públicas. Estos controles incluyen la consideración de riesgos y la generación y seguimiento de reportes y planes de mejora.

En Colombia, la normativa establece un marco integral de controles y auditorías externas e internas. Los sistemas de control interno están regulados por la Constitución Política, La ley 87, la Ley 1474, el Decreto 1599– y el Decreto 953. Por su parte, el sistema de auditorías y controles externos está regulado por la Constitución Política, la Ley 42, la Ley 610 y las resoluciones orgánicas aplicables al control fiscal.

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la administración pública, en todos sus órdenes, debe contar con un control interno. Por su parte, el artículo 269 de la constitución, define que las entidades públicas están obligadas a diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno de conformidad con lo establecido en la Ley. Al respecto, el gobierno expidió la Ley 87 para regular el ejercicio del control interno.

El Decreto 1599, determinó el Modelo Estándar de Control Interno –MECI- para el Estado Colombiano, el cual es de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales. Por medio del Decreto 943, el Gobierno Nacional adoptó la actualización del MECI.

De acuerdo con la Evaluación de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas -PEFA-2015, el sistema de controles internos en Colombia tiene un margen de mejora frente a la rendición de cuentas y la implantación y seguimiento de las entidades y auditores internos sobre la efectividad de los sistemas en ejecución. Adicionalmente, el MECI puede tener un mayor grado de compatibilidad con el estándar internacional COSO/INTOSAI.

Para el caso de la auditoría externa, el artículo 267 de la Constitución Política, asigna a la Contraloría General de la República -CGR- la responsabilidad de adelantar el control fiscal sobre las entidades y particulares que manejen fondos o bienes de la nación.

Como resultado de las auditorías externas y con base en el artículo 99 y 100 de la Ley 42, los contralores pueden imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación. Asímismo, los contralores pueden amonestar o llamar la atención a cualquier entidad cuando determinen que han obrado contrariando los principios normativos, o cuando estas hayan obstaculizado las investigaciones y actuaciones adelantadas por las contralorías.

Adicionalmente, los contralores deben comunicar los resultados del control fiscal a los órganos de dirección de la entidad, al despacho ejecutivo a la que se halle adscrita y a las autoridades con facultades para analizar las

conclusiones y adoptar las medidas correspondientes, y también deben comunicar a la opinión pública los resultados de su gestión

De acuerdo con la Guía de Auditoria de la CGR, una de las fases del proceso es el plan de mejoramiento elaborado por la entidad auditada. Este plan es reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI). Con base en el plan de mejoramiento, la contraloría evalúa la efectividad de las acciones emprendidas para eliminar la causa de los hallazgos detectados dentro del siguiente proceso auditor.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública

Los procesos de control interno y externo siguen parámetros establecidos en la normativa y en diferentes manuales escritos expedidos por las autoridades competentes. De igual manera, los resultados de las auditorías externas e internas quedan registrados y disponibles para la consulta pública por parte de cualquier interesado. Por otro lado, los canales de reporte son explícitos y conocidos, por lo cual el sistema cuenta con mecanismos de monitoreo estructurados y definidos.

El Departamento Administrativo de la función pública, con base en las actividades asignadas por el Decreto 1083 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública), tiene a disposición de las entidades estatales y de cualquier interesado, un compendio con una serie de guías de control interno.

Para las auditorías externas, la CGR establece anualmente el plan de vigilancia y control fiscal con las Entidades Estatales sujetas a procesos de auditoría fiscal durante la vigencia correspondiente. Los resultados de las auditorías fiscales son publicados en la página web de la CGR.

De acuerdo el Plan de Vigilancia y Control Fiscal, la CGR tiene programadas 455 auditorías para 2018, de las cuales 208 son financieras, 237 de cumplimiento y 10 de desempeño.

Las contralorías cuentan con canales de comunicación y denuncia claros y confiables que permiten a cualquier interesado informar de irregularidades o malas prácticas en los procesos de contratación. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Guía de Auditoria de la CGR, una de las fases del proceso es el plan de mejoramiento elaborado por la entidad auditada, que es reportado a través del SIRECI.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con la normativa aplicable, las Entidades Estatales deben cumplir con los planes de mejora derivados de los resultados de auditoría externa o interna de acuerdo con los tiempos particulares establecidos por la CGR o la oficina de Control Interno.

Por otro lado, en Colombia hay establecidos sistemas de seguimiento y monitoreo para la implementación y observancia de las recomendaciones de auditoría externa e interna y planes de mejora resultantes.

De acuerdo con la Guía de la CGR, como resultado del proceso auditor, la entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento y reportarlo a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI-, así como avances del mismo. La CGR dentro del siguiente proceso auditor evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el objeto de control fiscal, teniendo en cuenta su efecto en la eliminación de la causa de los hallazgos detectados por la CGR .

La normativa no prevé un tiempo máximo para la implementación del plan de mejora, no obstante, la CGR establece normalmente un año como tiempo límite para la ejecución de las actividades correspondientes al plan.

Para la auditoría externa, de acuerdo con la Guía de Auditoria de la CGR, una de las fases del proceso es el plan de mejoramiento elaborado por la entidad auditada. Este plan es reportado a través del SIRECI. Con base en el plan de mejoramiento, la contraloría evalúa la efectividad de las acciones emprendidas para eliminar la causa de los hallazgos

detectados dentro del siguiente proceso auditor

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación

Las autoridades competentes tienen programas estructurados de capacitación para los auditores internos y externos. Estas capacitaciones involucran formación en el Sistema de Compra Pública.

La CGR cuenta con un programa de capacitación y formación de sus servidores, y ha habilitado recientemente una plataforma de capacitación en línea. Durante el periodo 2016-mayo 2017, el programa de formación y capacitación contó con un total de 7.897 funcionarios capacitados en temas de control fiscal.

Adicionalmente, entre 2016 y 2018 CCE capacitó a funcionarios de la CGR que están encargados de realizar procesos de auditoría en las Entidades Estatales. Asimismo, ha incorporado dentro de su oferta de capacitación en línea cursos específicos orientados al control.

Adicionalmente, los auditores son seleccionados de manera independiente, transparente y objetiva según sus competencias y conocimientos. Los procesos de selección de los funcionarios de la CGR buscan el ingreso a los empleos por el sistema de concurso abierto de méritos que incluye la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas, la conformación de lista de elegibles, el periodo de prueba y la inscripción en el registro público de empleados de carrera.

Conclusión: Cumple con los criterios

Indicador 13 - Los mecanismos de apelaciones de contratación son eficaces y eficientes

Subindicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones

En línea con la conclusión del subindicador 1(h), no existe posibilidad de impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede administrativa. La única vía para impugnar es la judicial que, si bien cumple con los criterios de que las decisiones se toman en base a la evidencia y de que esas decisiones tienen carácter de exigibles, no es una instancia que funcione de manera eficaz ni eficiente. Tal como se ha mencionado en el análisis del subindicador 1(h), los plazos de resolución de los procesos judiciales son demasiado extensos, superando largamente los plazos de ejecución de los contratos cuya adjudicación se cuestiona.

Conclusión: Se ha detectado una brecha sustantiva

La superación de esta brecha depende de la solución a la brecha mencionada en el subindicador 1(h).

Subindicador13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones

En línea con la conclusión del subindicador 1(h), no existe posibilidad de impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede administrativa. La única vía para impugnar es la judicial que, si bien cumple con los criterios de independencia y capacidad que debe cumplir un órgano de apelaciones, no es una instancia que funcione de manera eficaz ni eficiente. Tal como se ha mencionado en el análisis del subindicador 1(h), los plazos de resolución de los procesos judiciales son demasiado extensos, superando largamente los plazos de ejecución de los contratos cuya adjudicación se cuestiona.

Conclusión: Se ha detectado una brecha sustantiva

La superación de esta brecha depende de la solución a la brecha mencionada en el subindicador 1(h).

Subindicador13(c) - Las decisiones del órgano de apelaciones

En línea con la conclusión del subindicador 1(h), no existe posibilidad de impugnar las decisiones de la entidad contratante en sede administrativa. La única vía para impugnar es la judicial que, si bien cumple con los criterios de que las decisiones se toman en base a la evidencia, son equilibradas, y pueden estar sujetas a revisión por una instancia superior, no es una instancia que funcione de manera eficaz ni eficiente. Tal como se ha mencionado en el análisis del subindicador 1(h), los plazos de resolución de los procesos judiciales son demasiado extensos, superando largamente los plazos de ejecución de los contratos cuya adjudicación se cuestiona.

Conclusión: Se ha detectado una brecha sustantiva

La superación de esta brecha depende de la solución a la brecha mencionada en el subindicador 1(h).

Indicador 14 - En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción

Subindicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones

La normativa actual define prácticas prohibidas en materia de compras públicas (leyes 80 y 1474) y disposiciones relacionadas con conflictos de interés (Constitución Política, leyes 190, 734 y 80). Adicionalmente, la normativa aplicable define responsabilidades, sanciones y mecanismos de rendición de cuentas para las personas halladas culpables de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación

El sistema de compra pública no cuenta con normativa que obligue a incorporar un recuento de las prohibiciones legales sobre el fraude, corrupción u otras prácticas prohibidas. No obstante, como buena práctica, las Entidades Estatales incluyen formatos y documentos adicionales en sus procesos de contratación, con menciones explícitas a prácticas prohibidas como la corrupción, para incentivar la probidad de los contratistas y oferentes. CCE ha contribuido a estas prácticas mediante la incorporación del compromiso anticorrupción a pliegos y documentos tipo.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Para obtener mejores resultados, se sugiere intensificar el uso de estas buenas prácticas con menciones explícitas a las prácticas prohibidas en compras públicas. Adicionalmente puede incluirse como mejora la tipificación e incorporación en los documentos de los procesos de contratación adelantados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Subindicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley

El marco normativo en Colombia establece que los funcionarios públicos están obligados a denunciar cualquier irregularidad que pueda componen un evento delictivo. El procedimiento para interponer esta denuncia está claramente definido en la normativa. Para el sistema de compra pública, las Entidades Estatales deben verificar la capacidad jurídica de todos los proponentes de sus procesos de compra, de tal manera que puedan identificar la existencia de inhabilidades, incompatibilidades u otros impedimentos legales de dichos proponentes. Esta verificación debe quedar consignada en el SECOP.

Por último, existe evidencia de que en Colombia se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de acuerdo con la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio -SPOA-, determinó que entre 2015 y primer semestre de 2017, estaban reportadas un total de 119 sanciones penales a

personas naturales con delitos asociados a compras públicas tales como: (i) contrato sin cumplimiento de requisitos legales (86); (ii) interés indebido en la celebración de contratos (20) ; y (iii) violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades (13). Adicionalmente, la Secretaría de Transparencia estableció el registro de 1.148 sanciones penales adicionales que pueden estar asociadas a compras públicas, tales como: (i) cohecho por dar u ofrecer (441); (ii) peculado por apropiación; (iii) concusión, entre otros.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad

Colombia cuenta con un marco anticorrupción con herramientas para prevenir y detectar la corrupción en las compras públicas. Sin embargo la percepción de la mayoría los proveedores es que estas medidas anticorrupción no han sido eficaces.

El CONPES 167, estableció la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. La implementación de la estrategia es liderada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el DNP. Las acciones fueron concertadas con 18 entidades estatales y 24 dependencias del ejecutivo nacional y órganos de control. La Secretaría de Transparencia, a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, realiza el seguimiento a las acciones del CONPES 167, por medio de los Indicadores Política Pública Anticorrupción -PPIA-

La Secretaría de Transparencia adelanta capacitaciones en transparencia y anticorrupción a funcionarios públicos y sociedad civil en todo el país. En 2016, la secretaría capacitó a cerca de 800 servidores públicos y 1.300 ciudadanos en el marco de las Comisiones Regionales de Moralización. Adicionalmente, durante la vigencia mencionada, capacitó de en sesiones exclusivas a 2.500 servidores públicos y cerca de 7.929 ciudadanos.

El desarrollo de este marco ha implicado la consecución y elaboración de estadísticas relacionadas para hacer seguimiento.

Conclusión: Cumple con los criterios

Subindicador 14(e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación

Actualmente hay un ambiente propicio para el control de la sociedad civil en los procesos de compra pública. Diferentes empresas del sector privado apoyan activamente la integridad y conducta ética en sus actividades. No obstante, no hay un registro confiable sobre la cantidad y calidad de organizaciones de la sociedad civil que ejerzan control efectivo sobre los procedimientos de compra pública de las Entidades Estatales.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Una posible fuente de fortalecimiento es la formulación de programas que identifiquen y caractericen estas organizaciones, para determinar las limitaciones y facilidades de control social que permitan mejorar las actividades de auditoría que realizan en el sistema de compra pública.

Subindicador 14(f) - Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética

Actualmente, hay sistemas seguros y confidenciales para interponer denuncias sobre casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas. No obstante, el marco normativo no contiene expresamente disposiciones legales para proteger a los denunciantes, por lo cual hay una brecha sustancial.

Conclusión: Se ha detectado una oportunidad de mejora

Esta brecha puede superarse mediante el trámite y aprobación del proyecto de Ley que actualmente se encuentra radicado en el Congreso de la República sobre la protección y compensación al denunciante de actos de corrupción.

Subindicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera

Existe normativa vigente sobre los deberes y derechos de los funcionarios públicos que se aplican en su totalidad a los funcionarios involucrados en procesos de compra pública. La normativa aplicable también contiene disposiciones sobre causales y soportes de conflictos de interés, los cuales deben ser accesibles para cualquier interesado.

Aunado a lo anterior, hay programas establecidos de capacitación que buscan, entre otros, el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y la ética de lo público. Asi, El Departamento Administrativo de la Función Pública, entre julio de 2016 y junio de 2017, capacitó a 6.356 servidores públicos en transparencia, participación y servicio al ciudadano, temas que incluyen contenidos del Código Único Disciplinario.

Adicionalmente, por medio del Decreto 4665 y la Resolución 390 (Función Pública), fueron actualizados los lineamientos del "Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores para el desarrollo y la profesionalización del servidor público", los cuales deben incorporarse en los planes anuales de capacitación de las Entidades Estatales. De acuerdo con la Guía Metodológica para la implementación del plan, las Entidades Estatales deben contemplar las temáticas establecidas por la Ley, especialmente las que buscan el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y la ética de lo público. Lo anterior, incluye temas disciplinarios.

Conclusión: Cumple con los criterios

4 ANEXOS