



	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS				   	
	CARTA DE AUTORIZACIÓN					
CÓDIGO	AP-BIB-FO-06	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA 1 de 1

Neiva, Mayo 15 de 2024

Señores
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
 UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
 Ciudad

Los suscritos:

RAFAEL EDUARDO ESCOBAR ANILLO, con C.C. No. 93406448, y

CARLOS TORRES ORTIZ, con C.C. No. 12235310,

Autores de la tesis y/o trabajo de grado Titulado **LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019**

Presentado y aprobado en el año 2024 como requisito para optar al título de MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:






EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: 

Firma: 

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 3

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
ESCOBAR ANILLO TORRES ORTIZ	RAFAEL EDUARDO CARLOS

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LÓPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO

FACULTAD: CIENCIAS JURIDICAS Y POLÍTICAS

PROGRAMA O POSGRADO: MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO

CIUDAD: NEIVA AÑO DE PRESENTACIÓN: 2024 NÚMERO DE PÁGINAS: 161






TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas X Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general X Grabados___ Láminas___
Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___ Tablas o
Cuadros___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: WORD OFFICE

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	2 de 3

MATERIAL ANEXO: NINGUNO






PREMIO O DISTINCIÓN *(En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):* NO APLICA

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. Contratación pública	Public procurement
2. Contratación electrónica	Electronic procurement
3. Transparencia	Transparency
4. Función pública	Public Service
5. Corrupción	Corruption

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El principio de transparencia se desarrolló como el eje transversal de los procesos de contratación que lleva a cabo la administración, gracias a ello se garantiza la imparcialidad y la selección objetiva. Ahora bien, la transparencia resulta insuficiente para enfrentar la corrupción. Debe usarse herramientas modernas y eficientes que planteen una solución práctica, permitiendo desenvolverse de forma eficaz y creando las mejores condiciones para los procesos de contratación estatal. La solución consiste en el uso de las TICS. Implementando desde 2007, un Sistema de Contratación virtual, donde todo el proceso se hace por medios virtuales. Este tiene muchas ventajas, como la garantía de transparencia, reduciendo así las prácticas corruptas.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					   			
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO								
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 3		

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

The principle of transparency was developed as the transversal axis of the contracting processes carried out by the administration, thanks to which impartiality and objective selection are guaranteed. However, transparency is insufficient to confront corruption. Modern and efficient tools must be used that provide a practical solution, allowing it to function effectively and creating the best conditions for state contracting processes. The solution consists of the use of ICT. Implementing since 2007, a virtual Contracting System, where the entire process is done through virtual means. This has many advantages, such as ensuring transparency, thus reducing corrupt practices.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: Mariela Méndez Cuellar

Firma: 

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

**LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA
CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019**

**LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA
TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA,
DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019**

RAFAEL EDUARDO ESCOBAR ANILLO

CARLOS TORRES ORTÍZ

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de Magister en
Derecho Público

DIRECTOR:

GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA

ABOGADO DE LA UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

UNIVERSIDAD SUR COLOMBIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

NEIVA

2021

**LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA
CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019**

**LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA
TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA,
DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019**

*IMPACT OF E-PUBLIC PROCUREMENT ON HIRING'S TRANSPARENCY IN
THE CITY OF NEIVA, DURING THE PERIOD OF 2016 TO 2019*

Carlos Torres Ortiz

Maestrante en Derecho Público
Universidad Surcolombiana, Neiva
ctomercadeo@gmail.com

Rafael Eduardo Escobar Anillo

Maestrante en Derecho Público
Universidad Surcolombiana, Neiva
raesco94@hotmail.com

*“Un gobierno eficaz, transparente, responsable y confiable, que actúe bajo el
predominio de la ley, es la base de un desarrollo sostenible, no el resultado de este”.*

Kofi Annan

*“Con pensamientos claros y limpios, y la práctica del bien, seréis hombres
transparentes y justipreciados, como el agua de las fontanas de las altas montañas,
como el rocío que desciende del firmamento y se acuna y brilla en la mañana, como
el diamante que resiste duros golpes y continua impertérrito irradiando esplendores
y venciendo las agresiones de la sombra y la tiniebla”.*

Luis Alberto Costales

Contenido

RESUMEN	5
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I	18
EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU IMPORTANCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	18
Fuentes y Desarrollo Legal del Principio de Transparencia	18
El principio de transparencia en la jurisprudencia colombiana	21
Principio de transparencia antes del estatuto anticorrupción	21
Corte Constitucional	22
Consejo de Estado	24
Principio de transparencia después del estatuto anticorrupción	27
Corte Constitucional	28
Consejo de Estado	30
La transparencia como contrapeso a la corrupción	31
Concepto de corrupción	32
Etapas de la corrupción	34
Presencia de la corrupción en Colombia	37
Análisis de la corrupción en Colombia entre los años 2016 a 2019	37
Desarrollo legal del principio de transparencia	40
CAPÍTULO II	42
CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA	42
Contratación electrónica y Gobierno electrónico	¡Error! Marcador no definido.
Gobierno electrónico dentro del ordenamiento jurídico colombiano	45
Proyección del Gobierno electrónico	46
Ventajas de la contratación electrónica	48
Retos y dificultades de la contratación electrónica	49
Necesidad de la Contratación Electrónica Dentro de una Economía Globalizada	50
Globalización y contratación pública	51
Desarrollo legal de la contratación electrónica en Colombia	56

**LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA
CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019**

Sistema electrónico para la contratación pública – SECOP	58
La contratación electrónica como herramienta que facilita la lucha contra el fenómeno de corrupción	62
La garantía de transparencia en el sistema de contratación estatal electrónica.....	62
La contratación pública electrónica dentro de un Estado corrupto.....	63
CAPÍTULO III	67
CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE NEIVA	67
La Contratación Electrónica en los Municipios de Colombia	67
Análisis de Distintos Municipios en la Implementación del SECOP II	70
La Contratación Electrónica en el Municipio de Neiva	92
Manual de contratación	101
Modernización en la divulgación de la información en el municipio de Neiva	119
Análisis de Procesos de Contratación Electrónica	128
Redex S.A.....	128
Idem S.A.	137
CONCLUSIONES	143
RECOMENDACIONES	154
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
REFERENCIAS LEGALES	160
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	161

RESUMEN

El principio de transparencia cobró importancia con la ley 80 de 1993, en la que se desarrollan todos los postulados base sobre la Contratación Estatal dentro del Estado Colombiano, y a partir de la misma se desarrolló el principio de transparencia como el eje transversal de los procesos de contratación que lleva a cabo la administración, puesto que es gracias a dicho principio que se garantiza la imparcialidad y la selección objetiva, elementos trascendentales para asegurar la justificación del proceso. Ahora bien, la transparencia, al igual que cualquiera de los principios válidos dentro del ordenamiento jurídico, resulta incapaz de hacerle frente a fenómenos dañinos como el de la corrupción, esto mientras no se desarrolle mediante herramientas que aseguren el debido cumplimiento de toda la regulación que trae consigo. En esta medida, la actualidad plantea una solución práctica e inevitable, que puede permitir a la administración desenvolverse de forma eficaz y asegurando la creación de condiciones óptimas para llevar a cabo los procesos de contratación estatal de forma óptima; dicha solución consiste en el uso de las tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Es así como la administración pública, desde el 2007, ha venido implementando un Sistema de Contratación virtual que, en principio buscaba únicamente dotar de publicidad las actuaciones de la administración, pero finalmente se consagró como una plataforma que permite una multiplicidad de transacciones en línea, de forma que todo el proceso de contratación pueda llevarse a cabo por medios virtuales, desde la publicación de la oferta hasta el cierre del proyecto y cualquier acto adicional. Este sistema, entre otros, plantea una serie de ventajas significativas, entre las que se encuentra la garantía de transparencia durante los procesos de contratación, reduciendo así las prácticas corruptas presentes en estos procesos.

PALABRAS CLAVE Contratación pública, Contratación electrónica, Transparencia, Función Pública, Corrupción.

ABSTRACT

The rule of Transparency became important with law 80/93, about public procurement, and after that it became the transversal axis of the public procurement developed by the administration, as far as it guarantees impartiality and objective selection, transcendental elements for a fairer process. However, transparency, as well as all the postulates of the legal system, doesn't have the ability to deal with harmful phenomena such as corruption, if it hasn't the correct tools for ensure due compliance of all regulations that it implies. In this measure, reality raises an answer that results both practical and inevitable, as it is the way for the administration of unfold a pattern that allows optimum terms to develop public procurement, and it is the technologies of Information and Communications. That's how the administration has done it since 2007 with the implementation of a e-procurement System that, on the beginning was just looking for the publicity of public performance, but finally it concretes in a platform that allows online transactions, so that all of the procurement process can be unwind through virtual media. So, this entire system, inter alia, propose a significant advantage to the extent that guarantees transparency in the procurement processes, which has as a consequence the reduction of corrupt practices so striking on that processes.

KEYWORDS Public procurement, Electronic procurement, Transparency, Public service, Corruption.

INTRODUCCIÓN

La contratación electrónica aparece como respuesta natural a la demanda existente en la sociedad, donde la actividad económica se desenvuelve, cada vez con mayor amplitud, a través de las tecnologías de información y comunicaciones, que permiten un mejor aprovechamiento de la diversidad de información y rapidez en sustitución de las antiguas metodologías del papel. Este cambio en la forma de hacer negocios ha modificado los paradigmas tradicionales, y esto se ha visto reflejado en una serie de herramientas sociales, como es el caso de la relación creciente entre la tecnología y el derecho.

El auge en las tecnologías y telecomunicaciones plantea un escenario en el que cada vez es más fácil acceder a cualquier tipo de información, lo cual, en el ámbito estatal, ha dinamizado la operación de todos los órganos mediante plataformas en línea, que permiten un mejor seguimiento a su actividad y de esta forma aseguran mayor publicidad y transparencia en el ejercicio de la función administrativa.

Fue con la ley 527 de 1999 que Colombia incursionó en la contratación en línea, reglamentando el comercio electrónico y las firmas digitales, junto con las entidades encargadas de vigilar y auditar estas transacciones. A partir de esta ley se empiezan a desarrollar una serie de principios y pautas regulatorias para sistemas de contratación privados, que después irradiaron la administración pública y así se formó todo un sistema de contratación estatal electrónica, que en principio se presentó como estrategia de modernización del Gobierno, pero después fue incluido en el CONPES del 2002, con el lema de buscar una *política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. De esta forma se evidencia que desde el 2002 el Gobierno ha buscado apoyarse en plataformas en línea para desarrollar su actividad, asegurando con esto mayor transparencia y accesibilidad.

Así como en casi la totalidad de ámbitos de interés estatal, la globalización ha tenido efecto en la modificación que se ha hecho sobre los sistemas de compras públicas

en la mayoría de países, hoy en día dichos sistemas no se consideran un simple trámite legal de interés interno, sino que se ubican como factor trascendental en el desarrollo económico del país, y su adecuado funcionamiento resulta necesario para que los estándares del mismo se modernicen y escalen.

De esta forma, la actualidad plantea una solución práctica e inevitable, mediante la cual la administración puede desenvolverse de forma tal que logre crear las condiciones óptimas para llevar a cabo sus actividades de contratación de una manera más óptima y adecuada a la legalidad, esto mediante el uso de las tecnologías de la Información y Comunicaciones; de hecho, así lo ha venido haciendo la administración y, desde el 2007, implementó un Sistema de Contratación virtual que, en principio buscaba únicamente dotar de publicidad las actuaciones de la administración, pero finalmente se consagró como una plataforma que permite las transacciones en línea, de forma que todo el proceso de contratación pueda llevarse a cabo por medios virtuales. Así, este sistema, entre otros, plantea una ventaja significativa en la medida en que el planteamiento de sus funciones podría permitir la transparencia dentro de los procesos de contratación, lo cual tiene como consecuencia la reducción de las prácticas corruptas presentes en estos procesos.

Lo anterior, sin embargo, debe tener en cuenta las distintas realidades socio-económicas, pues las mismas inciden de forma directa en el grado de efectividad de la implementación de cualquier plataforma que pretenda mejorar el acceso a la información de los ciudadanos; es así como también resulta necesario detenerse en toda la cantidad de dificultades de orden práctico, técnico, tecnológico, económico y procedimental, que saltan a la vista al momento de buscar homogeneizar el territorio con una plataforma que exige el uso de medios tecnológicos, a los que una parte de la población y, para el caso específico, las entidades territoriales, no tienen acceso, por encontrarse fuera de sus posibilidades actuales. Lo anterior pone de presente entonces los retos que debe asumir un Gobierno que pretenda implementar sistemas de avanzada, en la medida en que tendrá entonces que

emplear una cantidad considerable de recursos económicos, para que esto pueda llevarse a cabo de forma óptima, teniendo en consideración también las limitaciones de orden cultural, pues dentro de la diversidad del Estado se presentan hipótesis de difícil control, a las que únicamente responde la planeación de la implementación de condiciones de vida adecuadas para la población y algunos departamentos que aún hoy en día, no cuentan con las capacidades para adoptar modelos de tecnología que, para ellos, resulta avanzada; así es como se han hecho visibles ciertas inconsistencias que repercuten directamente al principio de transparencia relacionado con problemas de conectividad, capacidad logística y operativa para acoger el sistema y lograr una adecuada adaptabilidad al mismo, entre otros.

Lo anterior influye en la concepción de corrupción y el compromiso con su erradicación, pues ante la ausencia de sistemas óptimos para el desenvolvimiento de las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares, se generan brechas que terminan logrando el efecto contrario al buscado, como lo es el facilitar las condiciones para que la desinformación tenga cabida y se desdibuje por completo el concepto de transparencia y su consecución fáctica.

Ahora bien, la transparencia como garantía de acceso a la información pública, es un principio necesario en cualquier ámbito de actuación del Estado, la contratación estatal es una actividad que exige mayor rigor a la hora de efectuarse. No en vano existe todo un estatuto, y normas que lo complementan, que regulan las etapas de la contratación estatal, según los principios que rigen la función administrativa, esto pues se trata de una actividad en la que la moralidad administrativa se pone en riesgo al prestarse para posibles vulneraciones a la igualdad o a la selección objetiva, entre otras problemáticas que pueden presentarse en el devenir de estos procesos.

La Corte Constitucional se manifestó en varias oportunidades respecto a la transparencia, que tuvo una de sus primeras expresiones mediante sentencias contra el nepotismo, al exponer como razonable que la ley evite la influencia de los

sentimientos familiares en cualquier proceso que tenga implicaciones en el interés general; de esta forma, el funcionamiento de la administración debe dotarse de transparencia, imparcialidad y seriedad, que no lo reduzca a la decisión definitiva, sino al trámite anterior que conlleva a la determinación de contratar con un particular; es en este punto que la transparencia adquiere la importancia que debe dársele, en la medida en que se trata de un principio que busca permitir a la ciudadanía un control más cercano sobre quienes ostentan el poder, pues un Estado democrático debe permitir que cualquier persona interesada en conocer sobre su funcionamiento y la forma en la que opera, pueda hacerlo, razón por la cual se torna en una base del Estado, como parte fundamental del mismo, la obligación de dotar sus actuaciones de publicidad, de forma que no quede nada oculto, o en entre dicho, entre los administrados y el mismo Estado. También relacionó el concepto del debido proceso con la imparcialidad y la transparencia en el manejo y publicación de la información, señalando que los sujetos interesados en cualquier proceso de contratación estatal, junto con los organismos de control, que también cuentan con las prerrogativas para tener acceso a toda la información catalogada como pública, tienen derecho al conocimiento oportuno de la información, pues es de esta forma que sus derechos a la defensa y al debido proceso, se garantizan, así como también se les brinda el mínimo de seguridad jurídica; en este sentido, también reconoce la Corte que los medios electrónicos permiten la concurrencia de todos los sujetos interesados, lo cual genera eficacia en las relaciones contractuales y su optimización al momento de llevarlas a cabo.

Partiendo de lo anterior, en el año 2011 surge entonces el estatuto anticorrupción, que, junto con otras medidas legislativas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (2014), la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (2015), entre otras, sirvieron como fuente en el fomento de una cultura ciudadana más transparente, buscando desarrollarse como parte de la ética de todos los ciudadanos y permitiendo, de esta forma, mejores condiciones en el desarrollo de los propósitos gubernamentales.

Por otro lado, cuando se trata de abordar la corrupción como fenómeno que vicia las buenas prácticas dentro de la sociedad y afecta la relación de los ciudadanos con la administración, el entramado jurídico se ha quedado corto, pues la cultura colombiana está cada vez más contaminada por esta circunstancia y, por ende, ya no se trata de hacerle frente a un individuo que haya actuado erróneamente, sino al pensamiento generalizado de buscar la facilidad y el engaño para el beneficio propio. De esta forma, resulta clara la necesidad de contar con herramientas accesibles y especializadas, que permitan al ciudadano interesado en contratar con la administración, la facilidad de conocer qué es lo que la misma está haciendo y si está cumpliendo sus funciones tal como dispone la ley.

Por todo lo anterior resulta fundamental fortalecer y asegurar el continuo funcionamiento del Sistema Electrónico de Contratación Pública– SECOP, que contiene una serie de plataformas mediante las cuales Colombia Compra Eficiente garantiza la publicidad en las actuaciones de la administración respecto a la contratación estatal, en la medida en que contienen toda la información de la actividad contractual, facilitando a su vez el proceso de contratación mediante la gestión del mismo en línea, para que cualquier interesado pueda hacerle seguimiento. Así pues, este tipo de sistemas se plantean como una alternativa idónea para hacerle frente a los problemas de corrupción de los que adolece el país, pues una opción considerable para tratar los mismos es la de garantizar la participación activa de la sociedad civil en las transacciones de las que hace parte la administración, fortaleciendo la legalidad y centralizando la información relevante para tal fin.

Ahora bien, a la pregunta sobre el efecto de la contratación electrónica como mecanismo para la transparencia, en los procesos de contratación estatal llevados a cabo por la alcaldía de Neiva durante el periodo 2016 – 2019, en el presente estudio se implementó un análisis detallado de los contratos suscritos entre proponentes y la administración municipal de Neiva, y con base en ello se determinó cuál fue la aplicación real que tuvieron los principios que rigen la contratación, dentro

de los procesos de contratación adelantados mediante la plataforma SECOP II, teniendo en cuenta que la misma fue destacada como la mejor al ser implementada durante el periodo de administración de 2016 a 2019. De esta forma, el estudio permitió tener una visión más amplia de la utilidad que ha tenido la contratación electrónica para la administración, así como también, eventualmente, sus falencias o aspectos por mejorar. Adicionalmente, con un análisis más detallado de la forma en la que se ha venido desarrollando la administración mediante las plataformas de contratación electrónica, es posible establecer qué tanta incidencia tiene esta forma de contratación en el control de la corrupción, como fenómeno que permea todas las instituciones estatales y frente al cual se han implementado una serie de herramientas que permitan su control, entre las que se encuentra precisamente la contratación electrónica.

Así, mediante el presente trabajo de investigación, se pretendió determinar si la alternativa de contratación electrónica, al momento de implementarse en el municipio de Neiva, efectivamente se consolidó como una opción adecuada para garantizar la participación de la sociedad, logrando con esto el refuerzo de la legalidad y la centralización de la información relevante para dichas operaciones. De esta forma, mediante el presente estudio se determinó la forma en la que la contratación electrónica es una vía adecuada para combatir el fenómeno de la corrupción, como aquel que permea todas las ramas del poder público y que no permite el avance y consolidación de proyectos planteados a favor de la población. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que un análisis a la forma en la que el municipio de Neiva implementó y llevó a cabo los procesos de contratación electrónica en sus inicios, permite ver también la forma en que pudieron operar en otros municipios del país, y así tener una idea significativa de la forma en que se ha cumplido o no el principio de transparencia dentro del ordenamiento jurídico.

En este sentido, el primer punto del trabajo buscó abordar el principio de transparencia y definir por qué tiene importancia en el desarrollo de la función pública, partiendo de la definición también del principio de publicidad, que sirve

como presupuesto para que en cualquier proceso, o actuación de la administración, se garantice transparencia como indicador del Estado democrático consagrado por la Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta que lo que busca este principio es permitir a los ciudadanos un ejercicio adecuado de sus derechos, especialmente su participación democrática en la construcción del Estado y en los asuntos que les atañen directamente. Así, la capacidad de mantener a la ciudadanía informada y a generalizar el acceso a la información, le permite la capacidad de tomar mejores decisiones, más consensuadas y conscientes, lo cual establece las bases para lograr una sociedad democrática y pluralista, así como también fomenta el sentido de responsabilidad real y el sentido de pertenencia de los funcionarios públicos con su rol, logrando con ello que adquieran legitimidad frente a cualquier persona.

De esta forma, dentro de la definición del principio de transparencia, se abordaron las fuentes que dieron lugar al mismo, el conjunto de normas que lo mencionan o utilizan como base para fundamentarse, y su presencia en el ámbito nacional, especialmente en la forma en la que la rama judicial lo ha venido interpretando y aplicando a las diversas situaciones en las que considera que se puede transgredir.

De forma posterior, se abordó una de las problemáticas principales del presente trabajo, que tiene que ver con el fenómeno de la corrupción, que continuamente permea todas las instancias del poder público y que genera una gran cantidad de daños estructurales, en el marco de un Estado que se encuentra en crecimiento y al que dicho fenómeno le ha impedido desarrollar su potencial en la forma en que podría hacerlo; es así como se reconoce la corrupción como una problemática social grave, de gran incidencia en el manejo de los asuntos estatales, y cuya disminución debe ser uno de los objetivos de cualquier Gobierno. En este sentido, se estableció la transparencia, tal como fue definida anteriormente, como un principio rector al momento de hacerle frente a la corrupción, en la medida en que el acceso a la información permite una veeduría ciudadana, que exige, a su vez, a los funcionarios responsables de la contratación, un comportamiento probo e intachable, pues la

misma ciudadanía puede ejercer control sobre los mismos, en caso de alertar cualquier inconformidad.

En este sentido, resultó necesario revisar estadísticas e informes de entidades encargadas de llevar a cabo el monitoreo de las cifras sobre transparencia y acceso a la información, con el fin de encontrar cuáles son los ámbitos en los que más puede presentarse, específicamente en el marco de cualquier proceso de contratación estatal y la forma en la que el principio de transparencia puede ser exigido, aplicado y respetado, garantizando su dinamismo en las distintas esferas de participación, y su capacidad de lograr que el grueso de la población conozca la forma en la que puede ejercer su participación y, de esta forma, la veeduría misma sobre cualquier proyecto que involucre al Estado y sobre el que tenga que dar cuentas.

Es así como, partiendo de lo anterior, resulta necesario encontrar esas herramientas que logren una aplicación y cumplimiento efectivo del principio núcleo del presente trabajo; en este caso puntual, se señala la contratación electrónica, como una forma de uso de los medios tecnológicos, para facilitar el acceso a la información y, con esto, la publicidad y transparencia requeridas para los fines que aquí se predicen.

De esta forma, la contratación electrónica aparece como respuesta a una economía globalizada, cuyo auge permite un catálogo de herramientas y facilidades que la humanidad nunca había conocido, y que le permiten, tal como se señala, sistematizar sus movimientos y acciones de forma que se pueda documentar, demostrar y publicar, cualquier acto que lleve a cabo, logrando evitar la manipulación de la información, cada vez con mayor éxito.

Ahora bien, el manejo de los asuntos que recaen en cabeza de la administración implica un grado alto de complejidad, que requiere de estructuras modernizadas y capaces de dar abasto a las necesidades constantes y cambiantes del Estado, razón por la cual los sistemas que se implementen, teniendo en cuenta la necesidad

existente, deben poder ser capaces de garantizar un funcionamiento óptimo, que no permita baches que puedan dar lugar a fallas en la transmisión de la información y, por ende, a lograr el efecto contrario al esperado con un moderno sistema público de interacciones.

Colombia, por su parte, ha buscado implementar tecnologías en el manejo de los asuntos del Estado aproximadamente desde 1999, año en el que reglamenta el uso de mensajes de datos en el sector público y privado, empezando con esto un proceso de modernización y tecnificación de sus estructuras que, aún al día de hoy, sigue en proceso y constante cambio. Lo anterior, sin embargo, ha dado lugar a plataformas como Colombia Compra Eficiente, cuya finalidad es la de permitir la interacción entre todos los sujetos involucrados en las relaciones contractuales del Estado, para que los mismos logren llevar a cabo sus transacciones y negocios de forma más eficaz, rápida y pública, buscando con esto, no solo celeridad en el funcionamiento de la administración, sino también la garantía de transparencia en los actos del Estado, pues precisamente se trata de un modelo que, en teoría, permite el acceso en tiempo real a los diversos procesos de contratación que el Estado lleve a cabo.

En esta medida, se desarrolló un resumen de las diferentes regulaciones que estas herramientas y plataformas han tenido, desde su primer momento de implementación, y el tratamiento legal que las entidades le han venido dando en la medida en que van revisando sus falencias y errores, tanto en la práctica como en el ámbito teórico, igual al momento de implementarlas y buscar su acogida por parte de los sujetos interesados, especialmente teniendo en cuenta que cada entidad del Estado, desde las territoriales, hasta cualquier dependencia que tenga a su cargo procesos de contratación, tiene necesidades y circunstancias diferentes, que deben ser tenidas en cuenta al momento de lograr una adecuada implementación, pues son precisamente estas diferencias, las que imposibilitan una homogenización de los procesos de contratación electrónicos.

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

Finalmente, en virtud a la investigación realizada, se buscó dar respuesta a la inquietud sobre la forma en la que la contratación electrónica tiene incidencia en el cumplimiento del principio de transparencia y cómo esto se vio reflejado en el periodo de 2016 a 2019, en la Alcaldía del municipio de Neiva, Huila, esto teniendo en cuenta que, en virtud a la implementación temprana de la plataforma SECOP II, la administración de dicho periodo fue altamente elogiada e imitada por otras administraciones.

De esta forma, en primer lugar se analizó la presencia de este sistema de contratación electrónica en algunas entidades del orden territorial, de forma que se pudieran obtener datos comparativos y, así, un mejor análisis de las condiciones del municipio de Neiva, en su proceso de implementación de las plataformas de contratación electrónica; en el estudio se revisaron los factores que podrían influir en una óptima implementación, entre ellos los factores económicos y técnicos, tal como ya fue mencionado, pues los mismos permiten ver la brecha que puede presentarse en entidades que, ciertamente tengan la disposición para acoger el sistema e implementarlo de forma adecuada, pero a quienes se les imposibilite por tales razones.

Posteriormente, se analizó si los mecanismos y formas de implementación de la plataforma de contratación electrónica, en la ciudad de Neiva, resultaron adecuadas a los fines propios del proceso, y la forma en la que los mismos se pusieron a disposición de la ciudadanía, así como también se revisaron los datos con las cifras y opiniones sobre el proceso de implementación y funcionamiento.

Finalmente, se analizaron procesos de contratación electrónica que fueron llevados a feliz término durante la administración del periodo 2016 – 2019, pues esto permite mayor claridad sobre la forma en la que la Alcaldía manejó sus procesos de contratación y cómo logró posicionarse como una de las administraciones más destacadas en la implementación de los sistemas y plataformas requeridos.

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

Todo lo anterior, para llegar a una conclusión en la que se logró determinar si efectivamente la administración de Neiva, en su periodo comprendido entre el 2016 y el 2019, logró cumplir con los objetivos propuestos por la regulación sobre contratación electrónica y si, cumpliendo con dichos objetivos, logró adecuar un sistema que permita hacerle contrapeso a la corrupción, mediante la garantía de medios transparentes, que permitan a los ciudadanos un adecuado control político sobre los procesos de contratación estatal, asegurando la participación democrática y disminuyendo los índices de corrupción a niveles más aceptables.

CAPITULO I

EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU IMPORTANCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

El principio de transparencia no tiene una referencia expresa en la Constitución Política de 1991, sin embargo, el artículo 209 consagra los principios que rigen la función administrativa, entre los que se encuentra el de publicidad, y la transparencia se considera una extensión del mismo, en la medida en que el deber de publicidad consiste en poner al alcance de cualquier interesado todo aquello que no se encuentre sometido a reserva legal, por lo que el cumplimiento de este postulado implica transparencia en el actuar de la administración.

1. Fuentes y Desarrollo Legal del Principio de Transparencia

El desarrollo legal del principio de transparencia encuentra su fuente en el artículo 24 de la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que hace mención expresa a la transparencia. Así, cualquier involucrado en un proceso de contratación estatal se encuentra sometido, entre otros, a este principio que persigue materializar una estructura rígida en cualquier proceso de contratación, de forma tal que no haya lugar a arbitrariedades. De igual forma, su aplicación también permite el ejercicio del control social como una facultad de vigilancia que tiene cualquier ciudadano sobre el funcionamiento de la administración y el manejo de los recursos con los que cuenta. En esta ley el principio se plantea como eje transversal de todo el proceso y así es como se desarrolla, puesto que el artículo que lo consagra expone las reglas a tener en cuenta para garantizar la presencia del principio a lo largo del proceso de contratación.

Posteriormente, con la expedición de la ley 1437 de 2011, en el artículo 3 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se consagra este principio como aquel que asegura que la actividad

administrativa sea de dominio público y esto implica la garantía de acceso que tiene cualquier ciudadano sobre toda la información que repose en las entidades estatales, siempre que la misma no se encuentre sometida a reserva legal.

Hoy en día es la *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*, ley 1712 de 2014, reglamentada parcialmente por el Decreto 103 de 2015, la que desarrolla el principio de transparencia y establece la presunción de publicidad de toda la información que se encuentre bajo el poder de las autoridades. Así, es mediante esta ley que se regula la garantía de acceso a la información pública y de interés general, estableciendo criterios y requisitos taxativos para que los servidores públicos y todo aquel que se encuentre obligado a hacer públicas sus actuaciones, expongan las mismas a los administrados.

Por otro lado, en cuanto a su desarrollo doctrinal, juristas como Betancourt (2014), señalan que el principio de transparencia es aquel en virtud del cual “se garantiza, en primer lugar, la imparcialidad y por consiguiente la escogencia objetiva del contratista, aún en los casos de contratación directa o urgente. También se prevé que los interesados pueden ejercer el derecho de contradicción en los procesos contractuales y por ello se dispone que las actuaciones de las autoridades sean públicas, permitiendo el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política (Betancourt Cuartas, 2014, pg. 154). Adicionalmente, se ha señalado que el principio de transparencia opera como una invitación a que, quienes intervienen en los procesos de selección, actúen de forma clara, pública e imparcial, pues de esta forma se logra asegurar un estado de igualdad de oportunidades, así como selección objetiva.

En este sentido, el principio de transparencia se ha desarrollado en torno a cada una de las etapas del proceso de contratación, especialmente en lo referente a la selección de los contratistas, los requisitos a cumplir al postularse al proceso de selección y la forma de evaluación de las ofertas que se presentan, para su selección, entre otras manifestaciones que se van teniendo en cuenta a lo largo del proceso, con la escogencia y posteriormente durante la ejecución del contrato.

De esta forma la transparencia resulta teniendo una incidencia transversal en todo el proceso de licitación, selección de contratista y ejecución del contrato, en la medida en que garantiza factores básicos como la publicidad, la selección objetiva, el derecho de contradicción, entre otros elementos trascendentales para que el proceso de contratación se desarrolle con arreglo a la igualdad y la moralidad, principios a su vez necesarios para que las actuaciones de la administración se consideren sometidas al imperio del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución.

También la Procuraduría General de la Nación, mediante circular conjunta 014 señaló que el 47% de las entidades estaba acogiendo la contratación directa, como modalidad predilecta para realizar sus procesos de contratación, siendo esta una forma de elusión de los procedimientos dispuestos y reglados por la ley para llevar a cabo los procesos de contratación de forma segura, y acorde a los intereses de los administrados. De esta forma, fue a partir de dicha circular conjunta, que la Procuraduría determinó que la convocatoria pública debe ser la regla general, en virtud al principio de transparencia, por lo que la contratación directa sólo podría proceder en la medida en que se presente con un análisis previo y su respectiva justificación. (Circular Conjunta 014 del 01 de junio de 2011). Posteriormente, la Procuraduría se manifestó frente a este derecho en el sentido de aclarar que se trata de una facultad que tiene cualquier persona, sin que para ello sea necesario brindar alguna justificación,

pues hace parte del derecho al acceso a la información, siendo este último un derecho fundamental que no se restringe a la órbita de acción de un sujeto particular, sino de todas las entidades, organizaciones y personas que tengan en su cabeza el cumplimiento de la función pública, entendida esta como aquella que se encuentra al servicio de los administrados. De esta forma, las personas tienen derecho a acceder a cualquier tipo de información de interés general, mediante la exigencia de publicación de las actuaciones de la administración, así sea en mínima medida, y entre ello se encuentra la publicación de las hojas de vida, documentos anexos, contratación y ejecución presupuestal, dentro de los procesos de contratación.

1.1. El principio de transparencia en la jurisprudencia colombiana

A partir de la expedición de la Constitución Política y, teniendo en cuenta que la forma en la que inicialmente se planteó y desarrolló el principio de transparencia iba estrictamente ligada a las figuras que materializaban el principio de publicidad, así como no tenía una definición independiente a este último, las altas cortes colombianas se vieron en la necesidad de precisar este principio, dotándolo de contenido mediante su desarrollo jurisprudencial.

1.1.1. Principio de transparencia antes del estatuto anticorrupción. Durante los 20 años posteriores a la expedición de la Constitución de 1991, el marco regulatorio que garantizaba la transparencia se basó en su presencia dentro de la contratación estatal como principio accesorio a la publicidad. Todo esto pues, a pesar de que la corrupción no es un fenómeno reciente dentro del Estado colombiano, lo que inicialmente se tenía como corrupción era que los nexos entre individuos viciaran los procedimientos de contratación y afectaran la imparcialidad y eficiencia de la misma,

por ello se atacaba principalmente el trato favorable a quienes tenían algún tipo de cercanía con funcionarios públicos, mediante la concesión de puestos y cargos públicos, sin tener en cuenta los méritos para ocupar dicho cargo.

Así, inicialmente la jurisprudencia se enfocó en desarrollar las herramientas para evitar que estos tratos favorables permearan todo el ordenamiento jurídico, con un desenlace que finalmente terminó generando mayores complicaciones y que, al día de hoy, sigue teniendo injerencia en todas las esferas del poder público.

1.1.1.1. Corte Constitucional. La Corte Constitucional se manifestó en varias oportunidades respecto a la transparencia, inicialmente contra el nepotismo, como en sentencia C-415 con magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, al exponer como razonable que la ley evite la influencia de los sentimientos familiares en cualquier proceso que tenga implicaciones en el interés general; de esta forma, el funcionamiento de la administración debe dotarse de transparencia, imparcialidad y seriedad, que no lo reduzca a la decisión definitiva, sino al trámite anterior que conlleva a la determinación de contratar con un particular.

En este sentido, también la Corte lo expuso en su sentencia C-429/97, en la que expresa:

La finalidad que se propone el Legislador es clara pues la norma pretende asegurar la imparcialidad, eficacia, eficiencia, moralidad y transparencia de la contratación administrativa, para lo cual inhabilita a los familiares de determinados

*servidores públicos que, conforme al criterio del Legislador, pueden incidir en la contratación. Este propósito armoniza con los valores, principios y derechos constitucionales, toda vez que se procura la salvaguarda del interés general que rige la contratación pública. En efecto, si el contrato es una de las formas jurídicas de la función administrativa, la cual se exterioriza a través de etapas anteriores y posteriores a la celebración del contrato, todo el proceso debe configurarse conforme a los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior, según los cuales el poder de ejecución debe seleccionar la oferta más ventajosa para el Estado, tanto cuantitativa como cualitativamente. En este orden de ideas, la necesidad de rodear de condiciones de transparencia e imparcialidad a **la función administrativa juega un papel determinante como factor de legitimidad en el proceso de contratación, pues tiene una doble función: una negativa, ya que señala las condiciones mínimas para el acceso a la contratación, constituyéndose en un límite a la actividad administrativa y particular. Y, tiene una función positiva, en la medida en que el interés general se convierte en una condición inexcusable que dirige la acción estatal.** (subrayado fuera del texto original).*

La Corte considera que la norma acusada establece una ponderación admisible entre el interés general implícito en la contratación administrativa y la habilitación para la intervención legal en la esfera jurídica, de tal forma que busca conciliar los intereses públicos de imparcialidad, a través de la prohibición de la intervención de familiares cercanos de

servidores públicos de niveles directivos o con un grado de influencia en la decisión. En principio la inhabilidad consagrada es entonces legítima, pues respeta las reglas básicas de la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción del derecho individual. Sin embargo, el examen es incompleto si la Corte no analiza el listado de cargos que implican para sus familiares la existencia de una inhabilidad para contratar con la respectiva entidad. En efecto, a veces una norma persigue una finalidad legítima y consagra un trato adecuado y proporcionado, pero puede ser violatoria de la igualdad por no establecer una clasificación apta, pues la delimitación del grupo de personas destinatarios de la norma puede pecar por defecto o por exceso. Así, la disposición puede excluir a determinados sujetos de su regulación, cuando ellos debían hacer parte de ella o puede, por el contrario, incluir de manera injustificada a otros. Entra entonces la Corte a analizar si la restricción a la libertad de contratación para la gama de personas prevista en la norma acusada se dirige a garantizar en todos y cada uno de los casos la transparencia en el proceso de contratación administrativa.

- 1.1.1.2. **Consejo de Estado.** Este tribunal también desarrolló con suficiencia el principio, delimitando su marco de protección y regulación. Por ejemplo, ante la consulta elevada por el Ministro del Interior en el año 1995, la Sala de Consulta y Servicio Civil, respecto a si las disposiciones legales sobre publicidad y transparencia se afectan con la posibilidad de que la entidad prestataria del servicio público esté regulada contractualmente por el derecho civil, mediante Consejero Ponente Javier Henao Hidrón, el Consejo dictaminó que en

definitiva estos derechos no se ven afectados, en la medida en que la aplicación de las normas de derecho público no se desconocen y sólo determinadas modalidades contractuales civiles contrarían las normas de derecho público, caso en el cual deben ceder y adecuarse al interés general:

El principio de transparencia y las reglas de publicidad, forman parte del proceso de contratación estatal y no pueden verse afectados por la circunstancia de que la entidad prestataria, por mandato legal, esté expresamente regulada en materia contractual por el derecho privado.

En tratándose de contratación estatal, el derecho privado está siempre sometido a las materias particularmente reguladas por el derecho público. Sin embargo, la propia ley podrá autorizar otras modalidades para el cumplimiento de los principios y postulados que rigen la contratación estatal. Respecto del concepto de confidencial, tiene derecho esta Sala que su importancia se circunscribe al medio privado y depende de la voluntad de las personas; por lo mismo, no puede alegarse como derecho o privilegio, sino solo cuando la Constitución o la ley otorga el documento carácter de reservado, caso en el cual debe observarse en secreto.

Como bien puede observarse, la transparencia no es un principio aislado, por lo que debe entenderse dentro del conjunto de normas que limitan el actuar de la administración y lo enfocan hacia la consecución del

interés general. En este sentido, desde la ley 80 de 1993 el principio de transparencia se desarrolló como:

*El art. 24 de la ley 80 de 1993, consagra el principio de transparencia como postulado fundamentalmente de la contratación estatal. En desarrollo de este principio esta misma disposición establece como regla general, que la escogencia del contratista debe efectuarse siempre mediante licitación o concursos públicos, salvo algunos casos en los cuales se permite la contratación directa y que el mismo artículo señala en forma taxativa. **La consagración del principio de transparencia, entre otros, constituye una garantía para la vigilancia y el control ciudadano de la actividad contractual del estado consagrada en el art. 66 del estatuto contractual.** En el se subsumen otros principios de rango constitucional como la igualdad y la libertad de concurrencia en el mercado o libre competencia, que deben observarse en todos los procedimientos de contratación del estado y que los regímenes anteriores de contratación administrativa sólo exigían de manera expresa para el procedimiento de la licitación pública. El principio de transparencia consagrado en la ley 80 de 1993 al disponer que la escogencia del contratista debe hacerse de acuerdo con unas reglas claras, completas, objetivas y públicas, busca garantizar la imparcialidad de la administración y permitir un control más eficaz de estos procedimientos. El párrafo segundo del artículo en comento, además de otorgar un término perentorio para el ejercicio de la potestad reglamentaria de la*

contratación directa, establece en forma expresa que las disposiciones que deberán contener el reglamento a expedir deben garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia y selección objetiva en el estatuto de contratación estatal. Expedir un reglamento consiste en determinar unas reglas o procedimientos que hagan expedita o faciliten la aplicación de la ley reglamentada. Un reglamento no puede consistir en la ausencia de toda regla o procedimiento o en la facultad de definir estos por parte del destinatario de la norma...

En efecto, la mera expresión "Hasta tanto el gobierno nacional expida el reglamento previsto en el parágrafo 2o. del art. 24 de la ley 80 de 1993...los contratos a los cuales se aplique el art. 24 numeral 1o. de la ley 80 de 1993, podrán celebrarse sin que deba cumplirse un procedimiento especial para la selección de los contratistas", ésta en contradicción flagrante con la norma superior que dispone "El Gobierno Nacional expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes...un reglamento de contratación directa...Si el gobierno no expidiere el reglamento respectivo, no podrá celebrarse directamente contrato alguno por ninguna entidad estatal so pena de nulidad". (subrayado fuera del texto original).

1.1.2. Principio de transparencia después del estatuto anticorrupción.

El Estatuto anticorrupción surge de un proyecto de ley radicado por el Gobierno en el 2010, buscando focalizar y hacerle frente, de forma eficaz, al fenómeno de la corrupción. Este proyecto fue aprobado en el año 2011 (Secretaría de Transparencia de la República de Colombia, 2016) y

desde entonces se ha venido consolidando como una herramienta útil a la hora de combatir la corrupción, mediante una coordinación interestatal nacional y regional, con la combinación de medidas administrativas, penales, disciplinarias, fiscales y pedagógicas. De la misma forma, brinda canales de comunicación más certeros entre el Estado y la ciudadanía, de forma tal que garantiza publicidad en su actuar y sus resultados.

Este estatuto, junto con otras medidas legislativas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (2014), la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (2015), entre otras, sirven como fuente en el fomento de una cultura ciudadana más transparente, de forma tal que se desarrolló como parte de la ética de todos los ciudadanos y permita, de esta forma, mejores condiciones en el desarrollo de los propósitos gubernamentales.

1.1.2.1. Corte Constitucional. Después de la expedición del Estatuto Anticorrupción, la Corte Constitucional señaló que se trata de una condición necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, tratándose de un postulado fundamental a la hora de hacerle frente a la corrupción (C-306/12). Es decir que este principio resulta ser la base del sistema de contratación, en la medida en que la reglamentación que se ha desarrollado para el mismo gira entorno a crear condiciones óptimas para que no recaiga ningún reproche sobre el actuar de la administración en cada etapa del proceso.

La corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, pues a través del mismo se vulneran los pilares fundamentales de la democracia y se desvían millonarios recursos en perjuicio de las personas menos

favorecidas. Por esta razón, con sustento en tales elementos, Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales se han aprobado leyes y decretos tendientes a perseguir este flagelo[\[6\]](#).

Sin embargo, en el Barómetro Mundial de la Corrupción del año 2009 de Transparencia Internacional, Colombia ocupó el puesto 74 entre 184 países objeto de estudio, situación que demuestra claramente que pese a que se han realizado esfuerzos importantes para la reducción de este fenómeno, los mismos deben aumentarse y focalizarse, orientándose en sectores específicos, para el diseño de una política pública eficaz para la lucha contra la corrupción (C-630/12).

*...los principios rectores de acceso a la información, conforme a su sistematización lograda en la Sentencia C-274 de 2013 son los siguientes: 5. Buena fe en la actuación de las autoridades obligadas por este derecho, de tal manera que contribuya a lograr los fines que persigue, su estricto cumplimiento, **promuevan una cultura de transparencia de la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.** C-221/16 (Negrita fuera del texto original)*

Es decir que ubica la transparencia como un elemento trascendental dentro de todas las medidas encaminadas a la lucha y erradicación del fenómeno de corrupción, cada vez más presente dentro de todos los ámbitos de actuación estatal.

Incluso en el presente año, al examinar el artículo 20 de la ley 1882 de 2018, en virtud a una demanda de constitucionalidad interpuesta

por el ex Contralor de la República, la Corte determinó que en los contratos derivados de las asociaciones Público-Privadas – APP, cuando se terminaren anticipadamente por una declaración de nulidad, y cuando esta declaración tuviere como razón de ser un acto de corrupción, pues no hay lugar a reconocer el valor actualizado de los costos, inversiones y gastos ejecutados por el contratista, así como tampoco puede el Estado asumir multas que tengan como origen los contratos de crédito o financieros causados como consecuencia de una terminación anticipada, precisamente por hechos de corrupción (C-207/19, M.P Pardo, Cristina).

Este fallo resulta un precedente vital, en pro de los objetivos perseguidos por entidades que tienen lugar en el proceso de contratación estatal, en la medida en que refuerza los principios en torno a dicho proceso y permiten una mayor incidencia de la transparencia en la contratación.

1.1.2.2. Consejo de Estado. Por su parte, el Consejo de Estado ha planteado la transparencia como “*claridad y nitidez en la actuación contractual*”, pues sólo de esta forma se garantiza que los intereses de los administrados no se vean afectados, y que la misma administración logre la consecución de sus fines, encontrándose en el centro de los mismos el interés público.

Adicionalmente, tiene implicaciones en la garantía de libre concurrencia de los interesados, igualdad de los oferentes, publicidad del íter contractual, selección objetiva y el derecho a cuestionar las decisiones tomadas por la misma administración (Santofimio Gamboa, Jaime. 27 de enero de 2016. Consejo de Estado).

Con lo anterior resulta claro que el principio de transparencia, tanto en el ámbito legal como jurisprudencial, es un principio regente de la administración y que su importancia ha venido aumentando conforme la realidad demuestra que es necesario establecer controles más rigurosos a la administración, para que las prácticas en las que se ponen los intereses personales por encima de los administrados, se vean restringidas, lo anterior no sólo mediante la limitación a dichas prácticas, sino la exposición de las mismas, de forma que se trata de un ejercicio conjunto, entre las autoridades y la ciudadanía, con el que se busca sondear las problemáticas que a diario implica el hecho de que una persona, que detente el poder, se valga del mismo para favorecerse a sí mismo o a otros.

1.2. La transparencia como contrapeso a la corrupción

La corrupción es una problemática social cuya profunda incidencia en el manejo de los asuntos del Estado es lamentable y riesgosa para el desarrollo económico del país. De esta forma, Colombia se ubica entre los primeros países latinoamericanos con altos índices de corrupción (Transparencia Internacional, 2017), a tal punto que la misma permea todas sus instituciones, imposibilita el desarrollo y, más importante aún, impide que se pueda cumplir con los fines básicos del Estado, tales como la defensa de la democracia y la garantía de los derechos fundamentales.

El concepto de corrupción, por su parte, se presenta cada vez con mayor amplitud y reconocimiento, generando así el desarrollo de sus elementos esenciales, cuyo contenido son las diversas formas de actuar, por un lado, de los funcionarios y en las esferas públicas, y por el otro de particulares que tienen, relativamente, un acceso a los procesos de la administración. Así, se consideran actos de corrupción todos aquellos que desfiguren del poder pues

este, por regla general, debe estar al servicio de los administrados; también se considera como tal que, con determinado acto, exista algún tipo de provecho, ventaja o lucro. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el simple hecho de tener acceso a una función, dentro del sector público o privado, que tenga algún nivel decisivo en la estructura en la que se encuentre, es suficiente para que tengan alguna vocación de corruptibilidad, pues el riesgo de que el individuo busque ganar algún tipo de favorabilidad, no se concreta únicamente con resultados económicos, se concreta cualquier tipo de beneficios que pueda recibir la persona por el solo hecho de llevar a cabo una conducta que sobreexcede sus funciones en el interior de su organización.

Es así como se llega a la conclusión de que, teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones y los diversos escenarios en los que se da lugar a la corrupción, según autores como Klitgaard, Newman y Ángel, se llega a la conclusión de que, en Colombia, este fenómeno se presenta de una forma especial, diferente y con un grado de complejidad mayor, en comparación con los demás países de la región (Duque, 2020).

1.2.1. Concepto de corrupción. Diversos autores, a nivel nacional e internacional, se han encargado de ahondar en el concepto de corrupción, así como las múltiples formas en las que se presenta y estructura en el interior de las sociedades, y es así como se llega al concepto que, de alguna forma, abarca todas sus manifestaciones, que es el de “corrupción estructural”, entendida como una *forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía. Y tal dominación bien puede emerger del ámbito público o privado sin ninguna relevancia para efectos de su definición como corrupción. La corrupción se encuentra vinculada con inercias sociales e institucionales que permiten su reproducción continua;*

es un problema social, estructural, institucional y político que exige soluciones igualmente estructurales. (Sandoval Ballesteros, 2014).

Es así como se presenta el fenómeno de corrupción como un problema que tiene injerencia en todas las esferas de la sociedad, tanto dentro del ámbito público, como privado, y cuya manifestación tiene lugar cuando los vínculos entre el Estado y la sociedad son más defectuosos, afectando gravemente los principios de justicia y legitimidad, como causas necesariamente presentes en dicha interacción.

Ahora bien, resulta fundamental ahondar en el concepto de corrupción, frente al cual se han llevado a cabo numerosos estudios y se han manifestado varios autores, determinando así sus elementos esenciales; por un lado, Robert Klitgaard buscó la forma de determinar el papel de las autoridades, la ciudadanía y los actores privados para eliminar la corrupción, cuya presencia se encuentra enraizada en la sociedad.

Así, frente a la participación de los actores implicados y la forma de resolver todas las problemáticas que surgen a partir del fenómeno de corrupción, el autor en mención establece que la corrupción se trata de una forma de proceder mediante la cual se genera una bifurcación de las obligaciones públicas, en razón a la búsqueda del interés privado, pecuniario y relacionado con el status, *o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de conducta de interés privado*. En su caso, el autor se enfoca en la corrupción sistémica, como aquella que desfigura los estímulos, debilita el establecimiento y genera alteraciones en las dinámicas de poder, por lo que busca abordar su presencia en sociedad mediante la división entre tres etapas diferentes (Klitgaard, 2000).

1.2.2. **Etapas de la corrupción.** Partiendo del desarrollo de la corrupción sistémica y las formas en las que se busca abordarla, resulta imperioso desarrollar cada una de las etapas mediante las cuales se desarrolla: en la primera, la corrupción no tiene mayor incidencia en las dinámicas sociales, y basta con acercarse a su comprensión, así como entender la regulación y costumbres que pueden dar lugar a actos de corrupción, sin que esto implique una alteración de las condiciones normales en las que deben desenvolverse las instituciones de un Estado y así, frente a esto, basta con que la opinión pública esté en contra de determinadas medidas o actos, para que los mismos sean sancionados socialmente y de esta forma no vuelvan a tener lugar entre los ciudadanos y funcionarios (Huntington, 1968); la segunda etapa, por su parte, es en la que el fenómeno de corrupción tiene mayor injerencia en el funcionamiento del Estado y, por esta razón, el enfoque de quien pretende hacerle contrapeso es el de controlar dicho fenómeno y, de esta forma, evitar que se desarrolle y arraigue en el imaginario colectivo. Frente a dicha forma de corrupción, los autores proponen, entre otras medidas y, para efectos del asunto que ocupa el presente trabajo, organizar campañas publicitarias, que permitan poner de relieve las diferentes afectaciones que puede generar la corrupción a la sociedad y al desarrollo de la misma, así como la capacidad de recopilar la información que surge en el transcurso de los procesos estatales, para de esta forma diseñar y monitorear los mecanismos que permitan una mejor solución al creciente problema. En este sentido, uno de los puntos que más requieren atención es el de llamar la atención de la ciudadanía sobre los costos de la corrupción y así lograr que busque la forma de hacer veeduría de este tipo de situaciones; es de esta forma que se asegura que, al momento de recopilar la información, pueda ser posible ejercer control real y efectivo sobre los implicados y así aminorar los escenarios que generan desorden administrativo. Así, otro punto importante en esta etapa es el de no contar

con los registros suficientes para investigar y controlar, de forma efectiva, a los diferentes funcionarios y entidades involucrados en situaciones corruptas.

Es así como uno de los pasos esenciales para lograr rebatir este fenómeno es el de generar conciencia, en principio, de las consecuencias que trae consigo permitir cualquier tipo de dinámica que impulse o favorezca la corrupción, así como también demostrar a los ciudadanos del común que es posible llevar a cabo veeduría sobre la administración y que esta es una de las formas mediante las cuales se genera una participación activa en el control sobre las situaciones de corrupción, que afectan a todo el conglomerado social.

Por último, cuando la corrupción ya se encuentra lo suficientemente naturalizada en las diversas dinámicas, instituciones y actores de la sociedad, incluyendo a la ciudadanía misma, cuando ya no es posible prevenir ese tipo de escenarios, resulta imperioso encontrar alternativas que permitan abordar todos sus frentes y ese es el escenario en el que nos encontramos, por lo que una de las recomendaciones que más se repiten en materia de contrapesos a la corrupción, es la de garantizar un sistema de divulgación de la información, que dote los procesos de publicidad y transparencia, y permita la participación directa en los mismos, de forma que todo lo que, por naturaleza, mantiene oculto en virtud a la corrupción, sea expuesto y de esta forma aminorado. Por esto es que la difusión de la información, si bien no implicará la solución completa de esta problemática, sí generará determinada presión que, en conjunto con otras medidas, resulte logrando aminorar las prácticas corruptas de las instituciones.

Frente a lo anterior, Klitgaard manifestó lo siguiente:

La divulgación pública de esta información no se traducirá automáticamente en cambios, pero su diseminación crea nuevas tensiones en el sistema corrupto y puede generar “anticuerpos”... estas posibilidades son interesantes pero ¿quién las llevará a la práctica? Son muchos los interesados: grupos de ciudadanos, incluido Transparency International; la prensa; grupos religiosos; grupos empresariales conscientes de que la corrupción tiene un costo para el sector privado, y organismos internacionales. En algunos casos, un comité parlamentario puede tener un efecto catalizador; en otros, la contraloría, el ministerio de justicia o la policía pueden desempeñar esa función. Incluso en los organismos corruptos, la “infección” nunca es total, y muchos empleados —si se les ofrece la oportunidad— pueden ser valiosas fuentes de información para determinar exactamente cómo funcionan los mecanismos de corrupción. Lo ideal es que en esta tercera etapa de la lucha contra la corrupción participen todos estos actores con el fin de dismantelar la corrupción sistémica. La esencia y el estilo de gestión de las ciudades están cambiando y, si bien se puede prever una mejor gestión, también se presentan mayores oportunidades para la corrupción (Klitgaard, 2000).

Es así como, desde la doctrina, se ha buscado retratar y analizar la fragilidad que permea las instituciones en Colombia, pues esto es lo que conlleva al nivel bajo de respeto por las mismas y, finalmente, termina generando la predominancia de los intereses particulares sobre los generales. En este sentido, lo que termina ocurriendo es un fenómeno cíclico, pues dicha fragilidad institucional deslegitima al poder público y sus instituciones, y esto a su vez implica que los funcionarios o personas del común, terminen incurriendo en actos de

corrupción, normalizando la concepción de que no serán expuestos y considerando que la posible sanción será inferior al rédito de llevar a cabo el acto.

1.3. Presencia de la corrupción en Colombia

En el año 2019, la Organización por la Transparencia Internacional llevó a cabo la medición de la presencia de corrupción en países de América Latina y el Caribe, dejando a Colombia ubicado en el puesto 97 entre 180 países – debe tenerse en cuenta que las encuestas que se realizaron con el fin de recaudar estos datos, tuvieron en cuenta la percepción de corrupción y su aumento en los últimos 12 meses. De esta forma, se encontró que la mayoría de la ciudadanía tiene una percepción de corrupción alta, lo cual pone en duda la operación de las entidades públicas y su lugar como autoridad dentro del Estado.

1.3.1. Análisis de la corrupción en Colombia entre los años 2016 a 2019.

Han sido muchos los intentos por combatir esta situación. Desde todas las órbitas de funcionamiento del Estado, diferentes organismos se han puesto en la tarea de desarrollar soluciones que, a la fecha, no han resultado efectivas. Así, según el informe del Monitor Ciudadano de la Corrupción, emitido por la Corporación Transparencia por Colombia (2019), en el que se analiza la presencia de este fenómeno en los últimos dos años, se han reportado 327 hechos de corrupción en medios de prensa, en los que el detrimento patrimonial asciende a \$17.9 billones.

Según este informe la Corrupción Administrativa abarca el 73% de los casos, tal como se expone a continuación:

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019



Fuente: Corporación Transparencia por Colombia (2019).

Ahora bien, como dato aún más relevante cabe señalar que es en la contratación pública en la que se presentaron el 46% de los casos de corrupción y encabezando las irregularidades más frecuentes se encuentran la adjudicación irregular de contratos – 29% y la violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad – 17% (Corporación Transparencia por Colombia, 2019).

Posteriormente, Transparencia por Colombia, publicó el informe sobre los hechos de corrupción en Colombia, en el periodo de 2016 a 2019 y, mediante una radiografía presentada en forma de infografías, expone las herramientas metodológicas y el resultado de toda una investigación realizada para determinar la presencia de la corrupción dentro del país, en ese periodo de tiempo, y su incidencia transversal dentro de todos los espacios y entre todos los actores estatales.

En dicho informe se mantuvieron las cifras de corrupción administrativa, entendida esta como el abuso del poder, con el fin de obtener un beneficio y, con esto, poner en riesgo los recursos públicos. Este tipo de

corrupción se presenta como resultado de las fallas en los procesos que encabeza la administración pública, entre estos los procesos de contratación estatal, lo anterior pues, precisamente, es la administración quien tiene la potestad de definir con quién contratar y, a pesar de que existe una regulación específica, que busca evitar escenarios de corrupción explícita, existe un margen amplio de acción, que es donde se presentan este tipo de hechos. Así, el informe hace énfasis en la figura de corrupción en la contratación pública, por las razones expuestas anteriormente, y menciona que la mayoría de hechos de corrupción administrativa se dan dentro de los procesos de contratación pública, mediante prácticas encaminadas a establecer requisitos habilitantes muy específicos, de forma que se pueda adjudicar los contratos a sujetos que cumplan con las mismas exigencias, entre otras.

En este sentido, resulta importante resaltar que una de las conclusiones del informe señala que todo el proceso de investigación fue posible gracias al acceso a la información y la denuncia ciudadana, denotando así la utilidad de las plataformas que hoy en día existen para publicar los procesos y, por ende, permitir la aplicación del principio de transparencia en el transcurso de los mismos.

Por otro lado, el informe arroja, como una de sus conclusiones, la necesidad de realizar y priorizar reformas estructurales, entre las que se incluye una revisión exhaustiva al estatuto anticorrupción, que dé cuenta de sus aciertos, desaciertos, falencias y ausencias, y así se logre determinar qué reforma es necesaria, para complementar y modificar las medidas existentes. Otro punto importante recae en la necesidad de fortalecimiento de las plataformas de SECOP I y II, de forma que se garantice su interoperabilidad, entre sí o con otras bases de datos. Adicionalmente, se hace énfasis en la promoción de la transparencia y el acceso a la información, pues esto resulta clave para que los ciudadanos

tengan una participación activa en el control de los diferentes actores involucrados en los procesos que, de una forma u otra, pueden conllevar actos de corrupción.

1.3.2. Desarrollo legal del principio de transparencia. Respecto a la regulación legal que ha planteado un desarrollo al principio de transparencia para combatir esta problemática, encontramos que la ley 1150 de 2007, *por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*, se expidió con el fin de modificar el Estatuto General de Contratación, para garantizar mayor eficiencia en la administración de los recursos públicos y así asegurar condiciones en las que la corrupción se viera truncada. Para ese entonces las normas de contratación estatal ya no eran efectivas, por no adecuarse a las necesidades del país y resultó necesario reformar el régimen contractual preexistente, reforzando los principios de eficacia y transparencia, como medida necesaria para renovar las instituciones e implementar mandatos que asistieran en el propósito de eliminar la plaga de corrupción reinante (Gaceta del Congreso 458 de 2005).

Posteriormente el Gobierno expidió el Decreto 4170 de 2011, mediante el cual creó la Agencia Nacional de Contratación Pública como el organismo encargado de la contratación estatal, teniendo como función principal el manejo y gestión de los recursos públicos destinados a la ejecución de las políticas de Estado, así como la medición y monitoreo de los recursos, de forma tal que se asegure la transparencia en los procesos de compras y contratación pública.

El principio de transparencia es entonces el que más relevancia adquiere a la hora de hacerle contrapeso a la corrupción en la contratación pública, teniendo en cuenta que este tipo de corrupción es el que brinda mayor facilidad a la hora de apropiarse de recursos, pues estrategias como la constitución de sociedades que buscan evadir la regulación o los sobrecostos en las obras, hacen que su presencia sea casi imperceptible, hasta el momento en que el detrimento en los recursos resulta evidente. Es por esto que las normas se han enfocado en concebir un procedimiento más eficiente, que se caracterice por su accesibilidad y que brinde mayor dinamismo a los interesados, sólo de esta forma se protege la integridad de los intereses que hay en medio.

Ahora bien, para implementar sistemas transparentes es necesario someter al ojo público todo aquello que concierne a la administración, por lo que es necesario fomentar estrategias de difusión y educación acerca de las leyes que exigen esto a los órganos públicos, de forma tal que los ciudadanos se apropien de la problemática.

También resulta indispensable dotar de mayor peso los informes que emiten organizaciones como la Corporación Transparencia por Colombia, pues la labor que cumple al monitorear la estructura encargada de llevar a cabo los procesos de contratación y las actuaciones de los demás participantes en los mismos, es necesaria para fomentar el interés ciudadano en estas problemáticas y así crear un ambiente en el que la transparencia sea prioridad para todos los involucrados.

CAPÍTULO II

CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

El incremento de las tecnologías y todas las herramientas que las mismas traen consigo, ha tenido una importante acogida en el manejo de los asuntos de interés estatal. Tanto así, que hoy en día los modelos de actuación de la administración se han ido sistematizando mediante mecanismos electrónicos que, ciertamente, plantean ventajas en cuanto a su facilidad de acceso y la reducción en los costos de transacción.

La contratación electrónica se acogió en Colombia, no únicamente para fines de contratación pública, sino también bajo la concepción de que el contrato electrónico es aquel acuerdo de voluntades que se perfecciona mediante el uso de medios tecnológicos, especialmente los mensajes de datos. Es decir que se trata de un contrato, con todas sus características esenciales, pero que varía en la medida en que se encuentra asistido por tecnologías de la información y no necesita la presencia física de las partes contratantes (Muñoz, 2021).

Ahora, teniendo en cuenta que el uso de las tecnologías de la información se ha convertido en el medio más utilizado de interacción entre las personas, la contratación electrónica se ha venido implementando como una forma eficiente y celerante de concretar cualquier tipo de negociación, integrando con esto todos los procesos de contratación pública, en los que, teniendo en cuenta la cantidad de información que se maneja, y los tiempos en los que se espera obtener resultados de la misma, este tipo de contratación resulta acertada para cumplir con las exigencias de dichos procesos, así como para incentivar la participación en los mismos, permitiendo que diferentes oferentes, ubicados en cualquier lugar, puedan presentarse y participar activamente.

En este sentido, la contratación electrónica brinda los mecanismos adecuados para garantizar la transparencia en las negociaciones entre los sujetos interesados, esto

en la medida en que todo queda expuesto, de forma organizada, facilitando así el acceso a la información. Ahora bien, en el marco internacional, de la mano con la globalización, se ha presentado un desarrollo creciente y cada vez más concreto de las herramientas y estrategias que garantizan procesos de contratación pública por medios electrónicos; un ejemplo de esto es el marco digital que ha implementado con éxito la Unión Europea, cuyo objetivo ha sido la materialización de todo un sistema normativo y práctico de contratación electrónica, en todo el territorio que comprende dicha comunidad política; así, se han encargado de definir límites y requerimientos específicos, para que cada país, dentro de su marco normativo, acoja todos los procedimientos necesarios para promover el uso y gestión de los procesos de contratación pública, por vía electrónica.

Colombia, en comparación con otros países, continúa en su proceso de implementación y, en el marco del mismo, ha desarrollado las plataformas de SECOP I y SECOP II, logrando que se acojan como la tecnología soporte de los procesos y el almacenamiento de la información; hoy en día se presentan como el punto de encuentro entre los diferentes actores de los procesos de contratación, funcionando como canales de comunicación, de control y de publicidad de la información, y esto, a su vez, genera mayor participación y competencia.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 270 de la Constitución Política establece que la Ley determinará las formas y sistemas de participación ciudadana necesarios para la vigilancia sobre la gestión pública, lo cual se ve reflejado en que existan mecanismos de contratación al alcance de cualquier ciudadano, así como en plataformas que permiten a la administración el manejo de la información, la publicidad de la misma y la eficiencia en sus actuaciones. Ahora bien, la administración también afronta grandes retos relacionados con el uso de las tecnologías de las comunicaciones y para esto ha desarrollado una forma de organizarse como gobierno en línea, que pretende generar una interacción real, en la que la administración comparezca, no solo en su papel de autoridad administrativa, manejando y monitoreando las condiciones de las plataformas

virtuales, sino como un actor activo de las mismas, participando directamente en los procesos y publicando todos los actos que lleva a cabo, en el marco de los mismos.

1. Contratación y Gobierno electrónico

El Gobierno Electrónico se presenta como un concepto que busca englobar todas las actuaciones en las que la administración se comunica con los administrados, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Diversos autores han buscado definir y desarrollar este concepto, que tiene como punto de partida el uso de las herramientas tecnológicas y que cada vez goza de mayor relevancia para el desempeño de la administración en el cumplimiento de la función administrativa. Así, se ha determinado que el Gobierno electrónico comprende todas las actividades basadas en las tecnologías de la información, específicamente el internet, y que permiten al Estado mayor eficiencia en la gestión pública, mejorando así los servicios ofrecidos por los ciudadanos y permitiendo la garantía de mayor transparencia en las actuaciones que lleva a cabo (Castoldi, 2002).

En este sentido, el concepto de Gobierno electrónico abarca todas las formas de manifestación de la administración, mediante nuevos elementos que garantizan el intercambio de información, la comunicación, participación y colaboración, todo esto en el proceso de toma de decisiones de Gobierno, modificando con esto las condiciones de eficiencia, publicidad, transparencia y facilitando la rendición de cuentas, frente a todas las medidas adoptadas y las funciones desempeñadas por el Gobierno mismo; esto a su vez genera un afianzamiento en la confianza que los administrados puedan tener, de cara con la autoridad pública. Ahora, debe tenerse en cuenta que para que este tipo de medidas sean efectivas, se requiere la reestructuración de los órganos que componen la administración, pero adicionalmente se requieren reformas que aseguren la modificación de los modelos y políticas gubernamentales, así

como los cambios culturales de todos los actores sociales (Giraldo y Beltrán, 2007).

1.1. Gobierno electrónico dentro del ordenamiento jurídico colombiano

El manejo en línea de los asuntos de la administración se ha ido facilitando a través de los diferentes mecanismos que se han desarrollado para tal fin, promoviendo con esto la participación ciudadana y el ejercicio de la función administrativa de forma más eficaz. Así, la administración suministra a los ciudadanos las herramientas que les permiten cumplir con sus cargas, deberes y asegurar sus derechos, lo cual trae consigo una utilidad real frente a lo que los mismos ciudadanos reciben de la administración.

Entre las mayores ventajas que plantea este modelo, se encuentra el hecho de permitir el acceso, de forma real, efectiva y especialmente oportuna, a la información de la administración y todos sus movimientos, lo cual asegura una interacción en tiempo real, reducción en los costos de transacción de la información y mayor interés de cualquier ciudadano en los asuntos que deberían competirle a todos, por el solo hecho de ser parte de la población.

Así, el acceso a la información es un punto clave para preferir e impulsar la implementación de diferentes mecanismos que permitan el uso de los medios electrónicos, y que busquen desarrollar la regulación requerida para que las condiciones en las que se desenvuelven los diversos factores que confluyen en este tipo de procesos; por otro lado, uno de los factores que facilitan el ejercicio democrático de los derechos también es la facilidad con que se pueden controlar las actuaciones de la administración, y cuando la información está al alcance de cualquier

interesado, resulta más fácil ejercer dicho control con todos los elementos requeridos para que las autoridades logren tomar las medidas necesarias, en caso de que se alerte alguna situación que afecte la legalidad o validez de las operaciones, o simplemente se requiera como una forma de analizar las operaciones de la administración, teniendo en cuenta que un adecuado sistema de encriptación de la información implica la imposibilidad de alterar su contenido, manteniéndose fiel a los documentos originales y válidos.

De igual forma, y de la mano con el acceso a la información, se facilitan todas las dinámicas de participación ciudadana, en la medida en que existe un amplio catálogo de mecanismos al alcance de cualquiera, para que pueda manifestar cualquier inquietud, inconformidad o petición, y esto, a su vez, le permita tener mayor confianza en las medidas tomadas por la administración y la forma en la que se relaciona con la misma.

Por último, todas las herramientas y mecanismos que plantea el gobierno electrónico para llevar a cabo la función administrativa, de cara con sus administrados, generan mayor economía, tanto en costos, como en tiempo, y así se optimiza la función administrativa, disminuyendo también la disposición de recursos que deben asignarse para cubrir los procesos que se requieran y esto, a su vez, motiva a los administrados a participar, con mayores garantías, en los procesos de contratación.

1.2. *Proyección del Gobierno electrónico*

La implementación de medidas y herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones permiten la continua interacción entre ciudadanos y administración, en una forma que los medios convencionales no lo habían logrado antes, y esto, a su vez, tiene como

resultado una mayor tecnificación de las condiciones de funcionamiento del Estado. Así, resulta importante resaltar que la CEPAL ha planteado una clasificación de los objetivos de Gobierno electrónico, entre los que se destacan los objetivos externos y los internos, como se transcriben a continuación:

En ese orden de ideas podemos decir que el Gobierno Electrónico tiene como objetivos facilitar el acercamiento entre la administración pública y sus ciudadanos y diversificar los medios para acceder a los trámites y servicios ofrecidos por ésta, así como fomentar la transparencia, la participación ciudadana y el control en la gestión pública.

Estos objetivos, siguiendo la clasificación de la CEPAL, se clasifican en objetivos externos (front office) los cuales buscan las prestaciones de los servicios al exterior de las entidades beneficiando directamente a los ciudadanos y empresas quienes pueden acceder al gobierno para exigirle una mejor provisión de servicios públicos satisfaciendo las necesidades de la comunidad. Pero por otro lado, menciona los objetivos internos (back office), los cuales afectan los procesos internos de la administración, pues tienen como objetivo reformar, en sus entrañas, al aparato estatal para que sus procesos sean más ágiles, eficientes y transparentes.

Finalmente, con el transcurso del tiempo, el gobierno en línea ha permitido que en la gestión de la información de los ciudadanos y la interacción entre éstos y el gobierno se logre un fácil acceso a los —contenidos‖ gubernamentales en tiempo real, por ende, el gobierno electrónico más que ser entendido como el uso de sitios web por parte del Gobierno, debe clasificarse como la manera más eficaz, eficiente y

transparente de alcanzar el progreso y modernización de la administración pública (Gutiérrez y Díaz, 2010).

Lo anterior destaca todas las facilidades y ventajas que trae consigo la implementación de un gobierno electrónico, especialmente en un momento en el que se requiere ahondar en medidas que permitan una mayor participación ciudadana, que a su vez recaiga en mayor control de los actos que, eventualmente, puedan dar lugar al fenómeno de corrupción.

2. Ventajas de la contratación electrónica

Tal como se desarrolló anteriormente, la contratación electrónica aparece como una opción que genera valor en las transacciones, tanto privadas como públicas, esto en la medida en que garantiza la economía de los procesos, así como su eficiencia, celeridad, publicidad y transparencia. Así, los procesos resultan más económicos pues no se incurre en los gastos propios de un proceso presencial, entre los que se encuentran el desplazamiento a determinados puntos fijos en los que se llevan a cabo las negociaciones y se presenta la documentación, en general, se reducen los costos de transacción por cualquiera de las operaciones, desde el momento de empezar las negociaciones y durante la ejecución misma del contrato; garantiza la eficiencia y la celeridad, pues el acceso a los datos y la información es inmediato, no requiere ningún tipo de traslado o intermediario, y existe interacción constante entre los diferentes participantes, logrando con esto que haya dinamismo en cada una de las etapas.

Por otro lado, tal como se ha expuesto y se pretende dejar claro, la publicidad de los procesos es superior a cualquier tipo de manejo que puedan tener sin medios electrónicos, pues toda la información es de fácil acceso para cualquier

interesado, ni siquiera debe tratarse de alguno de los sujetos que hagan parte del proceso, pues los ciudadanos también tienen la capacidad de llevar a cabo la veeduría sobre estos procesos, punto que resulta de suma importancia al momento de realizar control de los procesos y cifras de corrupción. Por último, la transparencia resulta una consecuencia directa de este tipo de contratación, pues la simplificación de los procesos y esta información fácilmente accesible, brindan la posibilidad de exponer de forma clara, directa y concreta, cualquier irregularidad que se presente en el marco de estos procesos.

Ahora, también debe tenerse en cuenta que la facilidad de acceso a este tipo de procesos, permite que muchos oferentes que, en principio, no contaban con la información clara para presentarse o que, por diferentes razones, como su ubicación geográfica, no contaban con la capacidad para comparecer y exhibir sus propuestas, puedan hacerlo, ampliando la participación activa en los procesos, logrando a su vez que más personas estén interesadas en lo que pasa en el transcurso de ellos y así la veeduría y control sobre los mismos, se garantice de forma efectiva; esto, a su vez, se traduce en un crecimiento del mercado mismo, brindando mayores oportunidades a la población, en general.

3. Retos y dificultades de la contratación electrónica

Lo anterior, de todas formas, presenta una serie de retos y dificultades, en contrapeso con todas las ventajas que trae consigo, pues naturalmente se trata de procesos que no tienen la acogida necesaria entre la población, por ser novedosos y diferentes a la forma en la que se ha venido manejando. Es decir que resulta imperativo implementar campañas de aprendizaje y de creación de nuevos hábitos, que permitan a las personas interesadas, en cualquier lugar del territorio, entender los sistemas en los que se van a desenvolver y en los que pretenden negociar sus ofertas. Esto, a su vez, tiene el efecto de motivar a más sujetos a participar activamente en los procesos.

Otro reto que presenta este tipo de procesos es el de lograr el desarrollo de los softwares necesarios para manejar toda la información y dinámicas necesarias para la implementación de los sistemas requeridos para que se cumpla con las exigencias de este tipo de procesos, de forma que se pueda garantizar que funcionen en la forma en la que se requiere. Así, los procesos previos, en los que se logre la implementación del software, deben ser igual de efectivos al proceso mismo, pues esto es lo que garantiza la utilización de las plataformas y el aprendizaje de los interesados, sobre el manejo de la misma.

Por último, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones aún no es completo, por lo que resulta también necesario que se le dé prioridad a las políticas de acceso a medios electrónicos en todos los sectores de la sociedad.

4. Necesidad de la Contratación Electrónica Dentro de una Economía Globalizada

La realidad demuestra que la dificultad en el manejo de los asuntos de la administración resultó de mayor proporción a la planteada por la regulación clásica, por lo que la misma resultó siendo insuficiente para hacerle frente a las necesidades de un Estado con un fenómeno de corrupción latente y en ascenso. De esta forma, las virtudes que implica la implementación de este tipo de tecnologías aportan incluso en el crecimiento económico del Estado, en la medida en que renovar las prácticas mediante las que el mismo funciona en su ámbito comercial y contractual resulta necesario dentro de un mundo globalizado, que exige garantías como las del libre intercambio mercantil y la elusión de las barreras comerciales.

4.1. *Globalización y contratación pública*

La globalización, por su parte, debe entenderse como las constantes interacciones entre actores, procesos y herramientas económicas, sociales y culturales, en determinada región. Así, lo que busca esta tendencia es contar con unas condiciones base para todos los que deseen acogerlas, mediante la regulación de sus condiciones internas, e incluso la acogida de costumbres generalizadas, logrando un cambio en el ordenamiento jurídico de cada uno. En este sentido, el derecho administrativo no ha sido ajeno a este tipo de dinámicas cada vez más amplias en el mundo globalizado, por lo que ha tenido que acoger ciertas pautas necesarias para funcionar, pues esto además le asegura una tecnificación de sus operaciones y la convergencia de diferentes factores que terminan permitiendo el acceso a la información, y el control de las autoridades y sus actuaciones. Es así como las naciones contemporáneas han ido acogiendo sistemas que otras previamente han desarrollado, pues encuentran en ellos una respuesta a sus necesidades sociales, como la que plantea el presente trabajo, que es la búsqueda de un control real y efectivo sobre el peligroso y dañino fenómeno de la corrupción.

De esta forma, resulta necesario ahondar en las dinámicas que la administración ha acogido como parte de esta propensión a la globalización, pues en Colombia ha resultado necesario implementar modelos que impulsen el crecimiento social y fortalezcan las instituciones, logrando con esto un desarrollo económico interno. Es así como, históricamente, los modelos de gobierno han buscado acoger medidas de apertura económica, como el de César Gaviria, quien buscó modernizar los sistemas comerciales para estimular el funcionamiento de las empresas, lo cual tiene una repercusión directa en el crecimiento

económico. Esto trajo consigo, con el pasar de los años, la necesidad de indagar en nuevas tendencias de gobierno, que incluyeran en ellas una infraestructura específica para las tecnologías de la información y las comunicaciones, pues de esta forma el Estado podía lograr obtener un mejor manejo de la función que le corresponde, así como garantizar a sus administrados el acceso a mecanismos más adecuados para el ejercicio de sus derechos y deberes como ciudadanos.

En este sentido, Cárdenas (2014) relató la forma en la que la apertura del mercado colombiano implicó el hecho de que el Estado empezara a buscar cómo desarrollar las herramientas suficientes para cumplir con la función administrativa en formas cada vez más novedosas. Así. El autor enumera las variables que demuestran las medidas tomadas para acoger dichas dinámicas globalizadas, como lo son:

- a) La desestatización de funciones a favor del mercado, entendida como la delegación de entidades y competencias que hacen parte de la función administrativa, para permitir que los particulares las asumieran y así la posición estatal fuera la de inspección, vigilancia y control, de la mano con el intervencionismo sobre la economía, únicamente en los casos en que así se requiera. Esto implica que el Estado busque la forma de privatizar, liberalizar y contractualizar la economía, dejando de lado su papel de autoridad, para fungir como una suerte de cliente del particular, quien prestará los servicios a solicitud y satisfacción del mismo Estado.

La Corte Constitucional, en sentencia C-866 de 1999 desarrolló este punto, de la forma en que se expone a continuación:

Para conferir funciones administrativas a personas privadas mediante acto administrativo de carácter particular, no basta la expedición de dicho acto conforme a lo prescrito por la ley bajo examen, sino que es necesario, adicionalmente, que en todos los casos se suscriba con ellos un convenio mediante el cual expresamente se acepte la asignación de dicho ejercicio de funciones. Sólo de esta manera se preserva el principio de equidad, puesto que la autonomía de la voluntad particular es libre para aceptar la atribución individual de funciones administrativas, aun cuando ella resulte onerosa para el ciudadano. Así, no se imponen entonces cargas exorbitantes a determinadas personas privadas en particular.

Es decir que ya no existe una concepción en la que el Estado es quien provee y determina las condiciones del mercado, pues resulta más eficiente, para el cumplimiento de sus funciones, que esta facultad quede en cabeza de terceros más capacitados para hacerlo, y el Estado se encargue de velar por que cumplan sus obligaciones debidamente. Sin embargo, para que esto funcione cumpliendo los principios de la función administrativa, resulta imperativamente necesario que se respalde por un contrato, que es lo que blinda de seguridad jurídica la relación, pero a su vez somete al Estado a las reglas del derecho privado, siempre respetando sus prerrogativas. Lo anterior fue determinado, según Cárdenas (2014) por el Banco Mundial y las Naciones Unidas, quienes fomentaron una serie de políticas en torno al principio de *Public Procurement*, que tienen como finalidad la construcción gradual de un régimen de organización y transparencia.

- b) Cambios en la interacción entre el Estado y los ciudadanos, que exige la tecnificación de la forma en la que ambos actores se comunican, pues resulta necesario que los trámites y los medios de acceso a la comunicación, de cara con el Estado, estén al alcance de cualquier persona y no impliquen cargas excesivas, que a su vez resulten onerosas e ineficientes. Este punto es el que da lugar a la regulación que ha venido siendo expedida para agilizar los trámites, así como todas las plataformas que se han implementado para el manejo de los procesos de contratación.

- c) El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones es la última forma de manifestación de la implementación de dinámicas globalizadas, siendo la que mayores resultados ha demostrado dar, especialmente de cara con la eficiencia en el funcionamiento del Estado mismo, precisamente porque se trata de plataformas que permiten la flexibilización de diversas funciones y trámites, y esto, a su vez, agiliza todas las dinámicas que se formen alrededor de esto. Adicionalmente, este es el punto en el que el principio de transparencia tiene mayor incidencia, pues toda la información está al alcance de los interesados, así como los mecanismos mismos de consulta o defensa de sus intereses; esto precisamente se ha desarrollado y regulado en torno a la concepción de mantener la información publicada en los sitios al día y completa, de forma que la interacción se realice en tiempo real y no haya lugar a retardos o afectación en la economía de los procesos, por la omisión de este requisito.

Ciertamente la contratación electrónica, en términos generales, plantea importantes prerrogativas dentro de la prospección por eficiencia en el funcionamiento de las dinámicas económicas de un Estado y la gestión que realiza el mismo sobre el comercio y la contratación pública. De ahí que González Alonso (2009) exponga “las bondades del procedimiento electrónico de contratación pública son evidentes: reducción de plazos, menores costes para la Administración Pública y para las empresas, mayor transparencia y accesibilidad, mejora de la competitividad, reforzamiento del mercado único europeo por la integración de los procedimientos de contratación, celeridad en la tramitación, incremento de la interacción entre las administraciones públicas y las empresas, mejora de los procedimientos de seguimiento y análisis de los contratos, mayor confianza en la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación y, en definitiva, desmaterialización de los citados procedimientos” (González, 2009, pg. 143).

Debe tenerse en cuenta que la contratación electrónica constituye un fenómeno no sólo útil y ventajoso, sino también inevitable, por lo que, dentro de la agenda del Gobierno, necesariamente debe incluirse como prioridad el desarrollo y actualización constante de su sistema tecnológico de contratación, de forma tal que se asegure su funcionamiento eficaz, según las exigencias de los administrados.

Lo anterior, de la mano con lo anteriormente mencionado, respecto a la implementación de sistemas de contratación pública electrónica en diferentes Estados, y un ejemplo de esto es la unión europea, que se ha encargado de reconocer el paradigma de las nuevas tecnologías como la base del funcionamiento de la administración, desarrollando figuras como los anuncios normalizados mejorados, adecuados a la era digital, o el documento europeo único de contratación (DEUC) y la herramienta eCertis, que se utilizan para simplificar la participación de los sujetos implicados en la contratación estatal

(Comisión Europea). Es así como la unión europea garantiza sus principios y se asegura de reducir las cargas administrativas, pues la contratación electrónica, como ya fue mencionado, permite celeridad y eficiencia en los trámites.

Es así como la unión europea sirve de referente para la forma en la que se debe desarrollar un sistema de contratación electrónica pública, pues esta organización le ha apostado fuertemente a este escenario electrónico, priorizando su implementación en la agenda y logrando con esto un crecimiento agudo, prolongado y compuesto, mejorando las condiciones de todos los actores implicados en los procesos públicos.

5. Desarrollo legal de la contratación electrónica en Colombia

En Colombia el primer registro que se tiene de comercio en línea es el de la ley 527 de 1999 que, de hecho, es de las primeras leyes que se expidieron en el mundo con el propósito de regular el comercio electrónico, justo después de la Unión Europea (Torres, 2010). Esta ley reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos para el sector público y el privado, así como el comercio electrónico y las firmas digitales. Uno de los avances más importantes que planteó fue el de otorgar valor jurídico a los documentos electrónicos, tal como el que tienen los que se encuentran en papel físico. Se trata del marco jurídico que sentó las bases para llevar a cabo transacciones por medios electrónicos, entendiéndose los mismos no sólo virtuales, sino todos aquellos que *tengan* algún tipo de utilización electrónica (Rincón, 2017).

En el 2000, dentro del CONPES 3072, el Gobierno consagró la figura de “Gobierno en Línea”, que fue desarrollado en tres etapas preparatorias por Laguado (2004):

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

1. Proveer información en línea a los ciudadanos.
2. Ofrecer servicios y trámites.
3. Contratación en línea.

También en este año se expidió la ley 598/00, mediante la cual se crea el *Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE*, que contiene pautas regulatorias para ejercer el control fiscal sobre las entidades públicas. Esta ley desarrolló dos componentes que buscaban la estandarización de los precios sobre los bienes requeridos por el Estado y la codificación de dichos bienes, sin embargo, finalmente no tuvo una aplicación real, pues la plataforma no contenía información fidedigna (Pérez, 2014).

Posteriormente se expide el CONPES 3186 de 2002, con el lema “*una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*”, que propone el *Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública – SEIC*, un instrumento que pretende centralizar toda la información sobre contratación estatal y fomentar las transacciones entre entidades y contratistas, buscando garantizar la selección objetiva.

En el 2002 se expide el decreto 2170 de 2002, que desarrolla una serie de pautas para garantizar la transparencia y la participación ciudadana, incluyendo entre ellas el uso de medios virtuales para publicar información contractual, una reglamentación más estricta para el proceso de contratación directa y para garantizar la selección objetiva. Adicionalmente, hace obligatorio para todas las entidades de orden nacional y territorial el deber de realizar publicaciones electrónicas e introduce al ordenamiento jurídico la figura de mecanismos de comunicación interactiva, que son los que dan lugar a las subastas electrónicas.

Ahora bien, en 2003 se crea el Portal Único de Contratación, mediante el cual las entidades, especialmente aquellas que no contaran aún con página web

propia, podían acceder y hacer pública la información sobre los procesos que llevaran en curso. Este portal, sin embargo, no contaba con un soporte legal, lo cual tuvo como efecto que la plataforma fuera poco recurrida.

Fue la ley 1150 de 2007 la que, después de una serie de falencias, instauró el sistema de contratación electrónica que funciona en la actualidad. La misma, en su artículo 3, establece que todos los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán llevarse a cabo por medios electrónicos y que será obligatorio para las entidades cumplir con su deber de publicidad mediante este sistema también. Adicionalmente, crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, imponiendo al Gobierno la obligación de desarrollarlo conforme a una serie de pautas, integrándolo a su vez con todos los registros relacionados con la materia, existentes para el momento, tales como el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE.

En fin, como se pudo constatar, la contratación pública electrónica ha tenido un amplio desarrollo e igual acogida por el Estado colombiano y, aunque sus propósitos en gran medida sigan sin ser efectivamente concretados, los avances que ha significado para todo el sistema de contratación y el peso que tienen en la celeridad y economía de los procesos de esta índole, es indiscutible.

5.1. Sistema electrónico para la contratación pública – SECOP

Como bien se señaló, este sistema surge con la ley 1150 de 2007, en la que también se desarrollan sus funciones principales:

- a. Disponer de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección

señalados en el artículo 2° de la presente ley según lo defina el reglamento; servir de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;

- b. Contar con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos y;
- c. Integrar el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.

Ahora bien, el decreto 3485 de 2011 desarrolla este sistema y lo define como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permite su interacción con los proponentes, contratistas, comunidad y órganos de control; en este punto se resalta el reconocimiento que hace la misma ley sobre la utilidad de esta herramienta para propiciar la publicidad y la transparencia en los procesos, pues la plataforma en línea asegura las condiciones para que cualquier interesado acceda a la información y se encuentra dotada de la vinculatoriedad suficiente como para que las entidades, necesariamente, publiquen todo lo que se les exige en la misma.

Por último, con el decreto 4170 de 2011, se atribuye al sistema un órgano encargado de administrarlo y gestionar todo lo que el mismo requiera para que preste los servicios de su competencia de forma adecuada,

pues esta es la vía mediante la cual se garantiza la eficiencia de los procesos de contratación y sus finalidades. Ahora bien, esta Agencia desarrolla la plataforma virtual, inicialmente con la función de servir de portal a las entidades para que las mismas cumplan con el deber de publicar todos los documentos de cada etapa del proceso, de forma que asegure una mejor comunicación entre los actores involucrados en el mismo.

A partir del 2015 se implementa el SECOP II, que permite el desarrollo mismo del proceso mediante la plataforma en línea, permitiendo a las entidades la creación, registro, adjudicación y seguimiento de los contratos y a los contratistas o interesados la facilidad de hacer seguimiento de los procesos que se encuentren en curso o de las ofertas que haya, de forma actualizada y directa.

Como se mencionó anteriormente, el sistema de compras públicas tiene falencias importantes que se han ido resolviendo a medida que su implementación cobra fuerza. En este punto llama la atención el pronunciamiento que realizó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2016), mediante una serie de recomendaciones para asegurar un mejor funcionamiento de la administración en el curso de este tipo de procesos:

- Simplificar, organizar y hacer fáciles de conocer e interpretar las normas de contratación.
- Tener un número superior de proveedores.
- Capacitar a compradores y proveedores sobre las normas de contratación.
- Estandarizar los procesos de contratación.
- Desplegar el SECOP II.

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

A pesar de que estas recomendaciones fueron realizadas en el 2016, el Informe Nacional de Competitividad 2018 - 2019, desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad aún resalta como acción regulatoria necesaria la aceleración en la implementación del SECOP II, con el propósito de mejorar la calidad del registro de las compras públicas. En este informe el Consejo Privado señala que, a pesar de que la cobertura del registro es cada vez mayor, con 2.808 entidades estatales registradas a octubre de 2018, la meta era de 4.074 y lo que el informe señala como necesario es la migración de los procesos que las entidades territoriales ya registraron en el SECOP I (Consejo Privado de Competitividad, Informe Nacional de Competitividad 2018 – 2019).

Adicionalmente, al ingresar a la plataforma aparecen cifras que corresponden a la contratación que ha sido facilitada por el SECOP I, pero la información se encuentra actualizada hasta el 2016, por lo que no parece haber cifras oficiales respecto a los procesos contratados mediante el SECOP II.

Tabla 1 - Publicidad de la contratación en el SECOP

Total publicado	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor (<i>miles de millones de pesos</i>)	\$33.093	\$50.880	\$73.507	\$94.534	\$121.255	\$83.747
Número de contratos	195.135	439.562	549.868	760.643	886.242	1.023.981
Nivel nacional	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor (<i>miles de millones de pesos</i>)	\$16.607	\$30.764	\$40.334	\$24.028	\$69.266	\$42.343
Número de contratos	75.192	151.816	171.307	236.972	209.742	211.229
Nivel territorial	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor (<i>miles de millones de pesos</i>)	\$16.485	\$20.115	\$33.173	\$67.709	\$51.989	\$41.404
Número de contratos	119.943	287.746	378.561	523.671	676.500	812.752

Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en SECOP

Actualizado: 19 de enero de 2017

Sin embargo, también cabe destacar que el resto de recomendaciones podrían considerarse acatadas por la Agencia, en la medida en que la plataforma virtual otorga herramientas útiles e interactivas que hacen más comprensible la aplicación de las normas de contratación estatal y, de esta forma, más asequible a cualquier interesado. También se han impulsado jornadas de capacitación y registro para los alcaldes de entidades territoriales, lo cual refleja que se han puesto en marcha estrategias de difusión significativas para fomentar el uso del SECOP II.

6. La contratación electrónica como herramienta que facilita la lucha contra el fenómeno de corrupción

La contratación electrónica, al menos en su estructura formal, garantiza la puesta en práctica de principios regentes de la contratación estatal, en especial los de igualdad, eficacia, economía, celeridad, publicidad y especialmente el de transparencia. En cuanto a este último, también se han resaltado las implicaciones que tiene respecto a la relación de la administración y sus administrados, en la medida en que la veeduría que ejercen los mismos sobre sus actuaciones cuenta con un refuerzo superior cuando la información se encuentra al alcance de cualquier interesado.

6.1. *La garantía de transparencia en el sistema de contratación estatal electrónica*

Podemos considerar que la transparencia es un principio que rige y se obtiene como consecuencia de la contratación electrónica, gracias al cual los interesados pueden determinar cuáles son las condiciones que brinda la administración para contratar, analizar el mercado y sus posibles competidores, comparar las opciones, determinar los costos y riesgos, y controlar que la administración no lleve a cabo maniobras que trunquen

el proceso de selección objetiva, entre otras virtudes. De la misma forma, la administración puede ejercer un control más riguroso a la hora de evaluar las propuestas y, durante la ejecución del contrato, puede conocer la disposición exacta de los recursos de los que hace uso el contratista, para evitar que sean malversados o invertidos erróneamente.

En contraposición a esta postura, Magrini (2006) sostiene que la transparencia debe ser tratada como un producto natural de un adecuado sistema de compras y no una regulación especial del procedimiento, sobre todo teniendo en cuenta que el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones no asegura de plano la legalidad del proceso.

De esta forma, sería en la implementación de los modelos y plataformas de contratación que se garantizaría un proceso imparcial, en la medida en que se desarrollen a detalle, de forma que exija de los actores del proceso la relación detallada de todo lo que tienen bajo su potestad, y que permita canales de comunicación eficaces para que cualquiera con anotaciones respecto a los procesos que se encuentren en curso, pueda acceder a la administración y la misma tome las medidas pertinentes para evitar alguna situación de abuso o ilicitud. Cabe resaltar que esto último resulta más fácil en un sistema electrónico, puesto que el mismo da cabida a la cobertura nacional del proceso y, por ende, el incremento en el número de oferentes, tal como lo que se busca con la implementación del SECOP II.

6.2. *La contratación pública electrónica dentro de un Estado corrupto*

Una vez desarrollada la idea de que la contratación estatal es la figura administrativa que más propicia los ambientes de corrupción, pero

también que los sistemas de contratación electrónica son una estrategia exponencialmente ventajosa para hacerle frente a esta problemática que aqueja todos los sectores de la sociedad, se procede a explicar el por qué un adecuado sistema anti corrupción debe desarrollarse mediante una perspectiva económica que, a través de dinámicas de costo-beneficio, alerte a los actores del proceso sobre la onerosidad que acarrea el incumplimiento de la regulación, en contraposición a un actuar correcto y honesto, dentro de los términos legales.

Es por esto que la transparencia, como consecuencia directa de la adecuada implementación de los sistemas de contratación electrónicos, juega un papel fundamental, en la medida en que propicia la igualdad de condiciones entre todos los oferentes y esto, junto con la participación activa de la sociedad civil, ejerciendo veeduría directa sobre los canales de comunicación e información de todas las actuaciones llevadas a cabo por los actores del proceso, genera un condiciones en las que resulta más factible dejar inoperantes las prácticas corruptas, desmantelándolas para que el sistema judicial se haga parte activa de toda la problemática y sancione como es debido a quienes hayan incurrido en ellas.

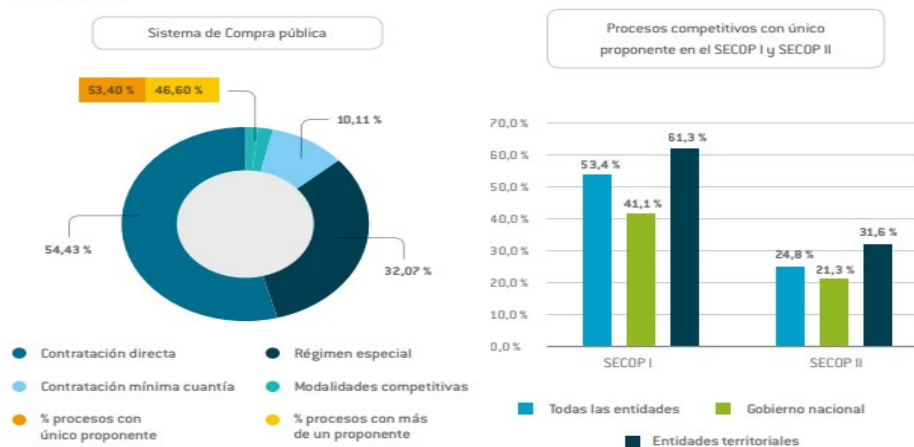
Respecto a la veeduría civil, resulta ineludible implementar estrategias que hagan partícipe a toda la ciudadanía de la forma en la que se llevan a cabo los procesos de contratación electrónica. De hecho, los primeros llamados a ser educados en cualquier sistema que pretenda hacer transparente el actuar de la administración son los directamente afectados por la corrupción en la contratación estatal, como aquellos que requieren de los servicios del hospital mal construido, las carreteras en deplorable estado o, un ejemplo cercano, el estadio en ruinas. Estos mecanismos de difusión social son indispensables para crear entre la comunidad la confianza y el interés que se requiere para que formen

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

parte activa de los procesos, de forma tal que no se trate un asunto que concierna únicamente a la administración y los oferentes o contratistas.

En Colombia ya se pueden ver avances de lo que ha significado un sistema de contratación electrónica y es que, si bien los índices de corrupción son alarmantemente altos y parecen ir en ascenso, hoy en día es posible monitorear minuciosamente la incidencia de este fenómeno en los procesos de contratación, tal como lo muestra el Informe Nacional de Competitividad, en su capítulo de corrupción en la contratación pública:

Gráfica 4. Composición del sistema de compra pública y porcentaje de procesos competitivos con un único proponente: total, nacional y territorial, 2017².



Fuente: Corporación Transparencia por Colombia (2019).

Tal como lo demuestra la gráfica, los procesos con único proponente cayeron de forma significativa con la inserción del SECOP II.

El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, resulta útil en estos propósitos y es que debe tenerse en cuenta que su inserción en el ordenamiento jurídico es relativamente reciente y, aun así, ha permitido realizar un seguimiento a profundidad de los procesos de contratación

llevados a cabo por las entidades que ya se encuentran haciendo uso activo del sistema.

De esta forma, al Consejo Privado de Competitividad (2018), se le facilitó el diagnóstico preciso sobre la situación de corrupción dentro del Estado, demostró los avances que la contratación electrónica ha significado dentro de la estructura de contratación pública y propuso una serie de recomendaciones que funcionan como estrategias eficaces anti corrupción. Entre ellas concluyó que debe extenderse el uso de pliegos tipo a procesos de contratación diferentes a los de obras públicas, puesto que los mismos permiten la reducción de la discrecionalidad en los procesos de contratación, pues los pliegos a la medida son un hallazgo frecuente de la Contraloría.

También planteó que es ineludible implementar totalmente el SECOP II y exigir a las entidades su vinculación obligatoria, de forma tal que la automatización de los procesos en línea evite márgenes de arbitrariedad por parte de los contratantes, oferentes o contratistas. De esta forma se recomienda al Gobierno enfocar su empeño en ampliar la capacidad y la cobertura de la plataforma de Colombia Compra Eficiente.

CAPÍTULO III

CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE NEIVA

Las particularidades de cada municipio se tornan relevantes a la hora de analizar la implementación de la contratación electrónica en las administraciones correspondientes; es por esta razón que en el presente capítulo se abordará primero lo atinente a los municipios, en general, como un análisis primario de la implementación del SECOP II y, posteriormente, se procederá con la individualización de las características del sistema y su implementación, en el Municipio de Neiva.

1. La Contratación Electrónica en los Municipios de Colombia

La implementación del SECOP II, dentro del territorio colombiano, se ha dado de forma gradual, pese a la importancia y a la necesidad de su aplicación, ha tenido que enfrentar obstáculos de orden técnico, tecnológico, logístico y cultural. Lo anterior dio lugar a que, en 2019, la entidad descentralizada Colombia Compra Eficiente, tuviera que acudir a imponer la obligatoriedad del uso del SECOP II, mediante la Circular Externa 01 de 2019, en la que estableció que todas las entidades listadas en el Anexo I de la misma, debían acogerlo, obligatoriamente, a partir del año 2020 y para alcanzar estos objetivos, la misma Circular propone el desarrollo de capacitaciones, tanto presenciales como virtuales.

En este sentido, resulta pertinente poner de presente que, en virtud al artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, numeral 5, Colombia Compra Eficiente es la entidad competente para emitir actos administrativos que contengan las directivas que deben obedecer las demás entidades, tanto en materia de compras, como de contratación pública.

El primer punto a tocar es que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, está conformado por tres plataformas: la tienda virtual del Estado de Colombia, SECOP I (que al día de hoy ya no se encuentra vigente) y SECOP II. Por un lado, la tienda virtual del Estado Colombiano es el recurso en línea que utilizan las entidades estatales para la compra de servicios y bienes con particularidades técnicas uniformadas; por su parte, el SECOP I fue la primera versión de plataforma en la que las entidades estatales tuvieron que documentar, y hacer públicas, sus actividades y procesos contractuales, de forma que permitieran a la población el acceso a esta información; todo lo anterior con el propósito de permitir a la ciudadanía el acceso oportuno a la información sobre los procesos de contratación vigentes, lo cual permitía que se promoviera la competencia e incentivaba a más personas a formar parte de la SECOP, de acuerdo a Colombia Compra Eficiente (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020).

Por su parte, el SECOP II se instauró de forma posterior y su obligatoriedad empezó a regir desde el 01 de enero de 2020, para todas las modalidades previstas en el Estatuto General de Contratación Pública, es decir, para la licitación, la selección abreviada, el concurso de méritos, la contratación directa y para la contratación por mínima cuantía. Pero también para la publicación del Plan Anual de Adquisiciones de 2020 y para los procesos de contratación que sean iniciados por las entidades con regímenes especiales de contratación.

Ahora bien, esta norma prevé excepciones, pues hay entidades y procesos que no pueden presentarse mediante el SECOP II. Así, las asociaciones público-privadas y los contratos donde existan más de dos partes, tienen que ser publicados en el SECOP I, así como también aquellos procesos de contratación creados y generados con anterioridad a la fecha de vigencia de la Circular en comento, pues los mismos deben ser gestionados en la plataforma SECOP I.

Retomando lo anteriormente descrito, el SECOP II es la plataforma de transacciones para personas, proveedores y entidades estatales, mediante la cual interactúan todos los sujetos, permitiendo a las entidades la potestad de “crear, evaluar y adjudicar los procesos de contratación en línea y, a su vez, a los proveedores realizar el seguimiento de los procesos en línea, e interactuar para presentar ofertas y documentos” (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020, pág. 136). Es así entonces como, a través de estos, procesos se transformó la dinámica de contratación pública, garantizando la igualdad de precios sobre los bienes y servicios que requieren las entidades, y permitiendo que las órdenes de compra involucraran la menor cantidad de actores intermediando en los procesos (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020); todo esto teniendo en cuenta que es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, quien por mandato legal, se encarga de gestionar los procesos de selección, conforme a las modalidades de acuerdos de bienes y servicios que se estipulan en la normativa nacional del país.

En este sentido, la presente investigación considera relevante analizar, de manera breve y concreta, la implementación del SECOP II en los distintos municipios del país, pues esto es lo que permite revisar si en realidad se ha dado una aplicación homogénea o si, por el contrario, efectivamente las diferentes modalidades de comparecencia implican también diferencias en el manejo que cada entidad le da a la contratación mediante esta plataforma. De esta forma, en la medida en que se tenga claridad respecto a las diferentes modalidades en las que se presenta, en algunos ejemplos concretos dentro del país, se podrá analizar más detalladamente la forma en la que lo ha venido manejando el municipio de Neiva, específicamente durante la administración comprendida entre los años 2016 al 2019.

La conclusión a dicho análisis tendrá una mirada más detallada de las distintas realidades socio-económicas, que inciden en forma directa en el grado de

implementación de la plataforma. Del mismo modo, permitirá alertar el grado de influencia de la corrupción, como fenómeno a evitar, y la transparencia, como manifestación del derecho de acceso a la información del que goza la ciudadanía.

2. Análisis de Distintos Municipios en la Implementación del SECOP II

Al realizar una investigación más profunda de la implementación y eficacia de la contratación electrónica en diferentes municipios del País, se llega a la conclusión de que existen pocos datos y que los mismos son capaces de exponer, de forma muy superficial, las cifras y características de este proceso. Por lo anterior, resulta necesario proceder con el análisis exhaustivo de la plataforma, aun teniendo en cuenta que la misma no genera reportes, lo cual dificulta el proceso en mayor medida, por lo que resulta de suma utilidad la página web de datos abiertos de Colombia (GOV.CO, 2021).

En este orden de ideas, si analizamos la implementación, tanto del SECOP I como del SECOP II, en los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Antioquia, tenemos que *presentan falencias en relación al principio de transparencia por causas inherentes problemas técnicos y de conectividad, las velocidades de carga para operar la plataforma en algunos municipios alejados y falta de capacitación a los funcionarios para que puedan llevar una gestión efectiva de los sistemas, entre otros (García Jiménez, Lugo Martínez, & Vásquez Prediga, 2020, p. 144).*

Ello contrasta con la realidad de los municipios de primera categoría. En efecto, entre las distintas categorías pueden observarse distintos aspectos, tanto positivos como negativos, en la implementación del SECOP II, lo cual depende de las características propias de cada municipio. Finalmente, lo que sí es posible dilucidar es que en efecto los municipios de primera categoría, a pesar de no presentar la misma magnitud de problemas técnicos y de

conectividad, posiblemente sí muestren altos niveles de corrupción, por el mayor flujo de procesos que se lleva a cabo en cabeza de los mismos.

Es así como este ejemplo de los Municipios de Sexta Categoría, del Departamento de Antioquia, permite exponer la incapacidad en la que se encuentran algunos municipios, de cumplir con sus obligaciones de forma idónea, a pesar de sus esfuerzos por hacerlo a tiempo y en la forma debida. Esto, sin embargo, no parece una excusa para dejar de hacerlo de forma absoluta y es así como se resalta que “algunos de los municipios que podemos mencionar, que para diciembre de 2020 se encontraban cumpliendo la normativa, son: Gómez Plata, Angostura, Toledo, Cáceres, Alejandría, Uramita, Hispania, Anorí, Yalí, Berlмира, La Pintada, Briceño, entre otros” (García Jiménez, Lugo Martínez, & Vásquez Prediga, 2020, p. 144).

En relación con lo anterior, cabe señalar que, de acuerdo con García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga (2020), existe obligatoriedad para que “los distintos municipios de Colombia, habiliten y publiquen la información sobre la contratación pública en el SECOP” (pág. 140); no obstante, ha habido diversas inconsistencias que han tenido repercusión directa en la aplicación del principio de transparencia, esto relacionado con los problemas de conectividad y banda ancha que requiere la plataforma, entre otros, que hacen difícil la publicación en forma y tiempo debida, generando con esto el efecto contrario, pues los interesados no tienen acceso a la información en tiempo real y su participación se limita a esperar a que cargue, y no les brinda la posibilidad de ejercer el control, presentarse a los procesos u obtener la información de los que se encuentren en curso.

Sobre los aspectos vinculados a la aplicación del principio de transparencia en el uso del SECOP I y II en contratación estatal en los municipios de sexta categoría del Departamento de Antioquia, durante el periodo 2014 – 2018,

identificados en el texto de García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga (2020) debe tomarse a consideración que:

La contratación pública en Colombia es la herramienta jurídica de la cual se vale la administración para dar cumplimiento a sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo a través de la colaboración de particulares. A través de la contratación pública, las administraciones públicas adquieren bienes y servicios y, como se dijo previamente, está fundamentada en principios definidos constitucionalmente de transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia, celeridad y moralidad. La Constitución Política de Colombia ha previsto como regla la licitación pública, las contrataciones por procedimientos ordinarios y en algunos casos, la contratación directa. Todos ellos previstos bajo criterios, principios o enunciados en donde priman la pertinencia, la idoneidad, serenidad, moralidad, igualdad, eficacia y el principio de la transparencia en el uso de los recursos públicos. (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020, pp. 138-139)

Es así como resulta clara la forma en la que la ley de transparencia tiene gran relevancia en el sistema de compras públicas, pues, a su vez, las normas que la integran buscan que este sistema demuestre, de forma clara y pública, la gestión que se está realizando con los recursos públicos en materia de compras y contratación, de forma que se preste así un adecuado servicio a la población en general y, a través del SECOP, que las entidades lleven a cabo su proceso expuesto al público que quiera acceder al mismo, es decir que cualquier tercero que desee, pueda hacer seguimiento a los procesos de contratación que adelante cualquier entidad (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020, págs. 138-139).

Ahora bien, al realizar una evaluación sobre la aplicación del principio de transparencia, frente al uso del SECOP I y II en los municipios de categoría seis, conforme lo señala la Ley 80 de 1993, todo esto a través de la medición de indicadores que analizan los riesgos de la existencia o indicios de corrupción, específicamente para el periodo del 2014 al 2018 y, teniendo como variables la falta de competencia, la falta de transparencia y las inconsistencias en los procesos de contratación, se encontró de dichos municipios demuestran fallos relacionados a este principio, ya sea por causas inherentes, problemas técnicos de conexión a internet, además de la exigencia en las velocidades de carga en los municipios que se encuentran en zonas rurales y bastante alejados, y la carencia en el trabajo de capacitación de personal y funcionarios, para que puedan llevar planes estratégicos que garanticen la ejecución efectiva del sistema, entre muchos otros (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020).

Por su parte, el Municipio de Dosquebradas, desde el 01 de abril de 2021 comenzó a implementar la plataforma SECOP II. Desde esa fecha, hasta el 12 de junio del mismo año, llevaba 150 procesos contractuales, tanto de contratación directa, como convenios y compras en la tienda virtual del Estado Colombiano, publicados a través de la misma.

En este proceso, el municipio Dosquebradas ha resaltado la facilidad de la transición desde la plataforma SECOP I a la II, teniendo en cuenta que el éxito también ha recaído en las facilidades que brindan los medios electrónicos, que cada vez se tornan más eficientes, lo cual permite que la información se encuentre disponible en tiempo real; para la Alcaldía del municipio es esto lo que tiene incidencia en la transparencia de la gestión (Alcaldía Municipal de Dosquebradas, 2021).

De igual forma, la plataforma ha tenido una gran acogida por los proveedores, quienes han tenido un papel activo en su participación dentro de los procesos

de contratación, pues son ellos quienes tienen la tarea de ingresar sus datos, documentación e información personal, que permite que la plataforma tenga un desempeño conforme a los objetivos para los que fue creada; es así como la plataforma SECOP II, al menos en teoría y conforme a las facilidades que brinda la tecnología mediante la cual funciona, es un sistema de contratación en línea que realmente garantiza procesos de contratación transparentes, en relación a las instituciones y entidades que forman parte del Estado de Colombia (Portal Único del Estado Colombiano, 2021).

En este caso, frente al ejemplo de Dosquebradas, el encargado del despacho de la Alcaldía destacó que se han efectuado compras mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano, adquiriendo diversos servicios como combustible, herramientas y dispositivos tecnológicos, todos destinados a la capacitación sobre temas de seguridad vial, al igual que compras de equipos computacionales destinado a centros educativos del municipio, logrando con esto el fortalecimiento de los espacios de innovación tecnológica en las distintas áreas de aprendizaje.

En este caso puntual, la Alcaldía resalta que “la plataforma SECOP I se usa para culminar los procesos contractuales adelantados con anterioridad al 01 de abril de 2021, en los contratos con las Asociaciones Público-Privadas – APP, aquellos donde existan más de dos partes y los concursos de arquitectura” (Alcaldía Municipal de Dosquebradas, 2021, párr. 5).

El caso de Bogotá también resulta relevante para el desarrollo del presente análisis, pues ocupa una visión a través de una entidad que sí cuenta con los recursos y la tecnología para implementar el sistema en debida forma; es por esta razón que, como se realizó con otros municipios, en las siguientes páginas se discutirá la normativa a nivel nacional y, posteriormente, el marco legal a nivel Distrital.

En primer lugar, resulta necesario señalar que, mediante el Decreto legislativo 2178 del año 2006, derogado por el artículo 25 del Decreto 3485 del año 2011, se implementó el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), sobre el cual encontramos la definición en el artículo 1, como:

Un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional. (Veeduría Distrital, 2018, pág. 5)

Por lo recopilado hasta ahora, se entiende que la plataforma SECOP I y II tuvo, y ha tenido como objetivo principal brindar homogeneidad a los datos y a la información recogida sobre la contratación pública en el país.

Ahora, frente al principio de transparencia, la Veeduría Distrital ha señalado que, de conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado es aquel por medio del cual los sujetos obligados, que contratan con cargo a recursos públicos, deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). (Veeduría Distrital, 2018, págs. 8-9); de esta forma, los sujetos obligados que contratan, con recursos públicos y recursos privados, tienen la carga de publicar en el sistema, de forma que permitan a cualquier sujeto interesado, directa o indirectamente en el proceso, el acceso a dichas publicaciones, de forma que puedan permitir mayor apertura e interacción en estos procesos.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a través de la Circular 023 de 2017, establece por su parte condiciones en las que las Entidades Estatales y las Entidades que ejecutan recursos públicos, obligadas por la Ley 1712 de 2014, deben poner en disposición la información referida de sus Procesos de Contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP): “1. Identidad de la información tratada en SECOP I, junto con la a contenida en los Documentos del Proceso publicados; 2. Oportunidad con respecto a la publicación en el SECOP; 3. Registro en una de las Plataformas proporcionadas por el SECOP; 4. Reglas en casos particulares; 5. Identidad de la información de otros sistemas de compras, así como de abastecimiento contratación” (Veeduría Distrital, 2018, pág. 9).

De acuerdo a la normativa distrital, en conocimiento de los indicadores que reflejan los resultados obtenidos, existieron acuerdos y reglamentos judiciales que datan desde el año 2007.

Por otro lado, la Circular 041 de 2007 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., estableció que, con ocasión de las indicaciones impartidas por la Agenda de Conectividad adscrita al Ministerio de Comunicaciones, a través de las que se instruye que en cumplimiento del Decreto 2434 de 2006 (por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica parcialmente el Decreto 2170 de 2002), la publicación de los pliegos de condiciones y términos de referencia se realizará por parte de las Entidades del Estado a través del SECOP, y no a través del PUC, como se indicó inicialmente por dicha entidad en el año 2006. En virtud de la puesta en funcionamiento del SECOP, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., suspenderá el servicio de registro de nuevos procesos de contratación en el Portal de Contratación a la Vista, a partir del 1º de enero de 2008, siendo responsabilidad de cada entidad distrital, cumplir con el reporte oportuno, veraz y completo de la información contractual en dicho sistema. (Veeduría Distrital, 2018, págs. 9-10)

De la Secretaría General de la Ciudad de Bogotá DC, la Circular 54 de 2014 reitera que lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011, referente a la promulgación de normas destinadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y represión de actos de corrupción, y la efectividad de la acción pública del control de gestión pública; por otro lado, el Decreto 2641 de 2012, mediante el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la citada ley, las unidades y dependencias del Distrito deben anunciar, a más tardar el 31 de enero de 2014, el plan de control y prevención de la corrupción y atención al pueblo, junto con sus cuatro componentes, en un medio de fácil acceso al público. Además, el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 establece que las personas jurídicas estatales están obligadas a publicar en la SECOP los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes al proceso de contratación, contados a partir de la fecha de emisión (Veeduría Distrital, 2018).

En la Circular 018 de 2017, la Veeduría Distrital (2018) señaló los pronunciamientos realizados por la Fiscalía sobre la importancia y compromiso que alcanzó, para ese entonces, el Distrito Capital al utilizar la plataforma SECOP II para realizar al menos el 30% del alquiler anual de cada unidad, y agencia distrital, para asegurar la transparencia en las adquisiciones y cumplimiento del Plan de Desarrollo de Bogotá Mejor para Todos.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa estrictamente distrital, lo que puede destacarse de forma reciente son los acuerdos en torno a la transición de la plataforma SECOP I a la SECOP II. La Veeduría Distrital (2018) lo resume de la siguiente forma:

La Circular 036 de 2017 de la Secretaría Jurídica Distrital establece que, teniendo en cuenta la transición total a la plataforma transaccional SECOP II, que han realizado varias entidades estatales durante el 2017 y los procesos de capacitación en las diferentes entidades y organismos

del Distrito que se llevaron a cabo, CCE informó que a partir del día 31 de diciembre de 2017 deshabilitará la funcionalidad de creación de nuevos procesos en el SECOP I "salvo para i) creación y gestión de alianzas público privadas, y ii) la creación de procesos de contratación directa de servicios profesionales de apoyo a la gestión,-procesos que se deshabilitarán hasta el 1 de febrero de 2018", debido, a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías para las entidades estatales del orden municipal, departamental y distrital. (pág. 11)

En este sentido, todo el recuento de pronunciamientos distritales hasta aquí plasmado, refleja la incidencia de los procesos de contratación electrónica en el Distrito, demostrando también la importancia que se le otorgó a la transición entre la plataforma SECOP I a SECOP II, demostrando el compromiso del Distrito por acoger e implementar en forma y tiempo debidos, todos los requerimientos que al respecto le hizo el Gobierno. Ahora bien, esta implementación no permite una correcta conclusión, por lo que resulta necesario llevar el análisis a elementos más estadísticos, en los que se refleje la situación de los últimos años, respecto a la plataforma de SECOP II en el Distrito Capital.

De esta forma, como puede observarse en la tabla siguiente, el total de dimensiones indica que Bogotá está entre los más bajos en términos de transparencia, sobre todo por el porcentaje de registros en la plataforma, que limita el alcance para determinar la transparencia, contrario a los municipios de categoría 4 a 6 (34,26%), que presentan el mayor porcentaje, aunque con menos promedio de archivos publicados por proceso.

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

Medición de indicadores de transparencia

Indicador	Nacional	Bogotá	Departamental	Municipal categoría 1 a 3	Municipal categoría 4 a 6
Dados faltantes en base de datos	1,80	0,26	0,39	0,50	0,28
Porcentaje de registros de contratación directa sin el contrato publicado	1,95	2,12	2,77	3,13	2,51
Porcentaje de registros de procesos de régimen especial sin el contrato publicado	4,17	2,35	4,17	5,19	5,23
Porcentaje de procesos competitivos que no tienen publicados los documentos del proceso	90,45	89,02	91,75	86,52	84,35
Procesos que no tienen documentos de aclaraciones	41,80	43,49	56,62	56,04	52,94
Procesos competitivos sin la oferta ganadora publicada	100	100	100	100	100
Procesos competitivos sin el acto de adjudicación publicado	3,80	18,92	14,15	15,10	16,56
Porcentaje de registros de procesos de contratación sin contrato publicado	23,86	13,78	24,51	40,42	54,22
Promedio de archivos publicados por proceso	22,76	36,25	25,89	20,91	16,43
Total, dimensión	26,39	18,04	17,49	27,14	34,26

Fuente: tomado de (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020, pág. 142)

Entre los primeros cinco meses del año 2018, de acuerdo a los resultados obtenidos en el recurso de datos abiertos del gobierno, Bogotá había publicado 325.307 contratos electrónicos, de los cuales únicamente 11.392 contratos fueron subidos y publicados en SECOP II, apenas cerca del 4% (Veeduría Distrital, 2018). Aunque fue un comienzo leve, puede notarse en la siguiente gráfica el punto de encuentro entre los contratos publicados en SECOP I y II, el proceso de transición.

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

Procesos publicados en la plataforma SECOP I y SECOP II



Fuente: obtenido del Diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital (2018, pág. 12)

Otros datos relevantes que destaca el diagnóstico de seguimiento a la implementación de la plataforma SECOP en el distrito capital, y que son de relevancia para analizar la transición de la plataforma I a la II en esta investigación, son los que la Veeduría señaló dentro de su análisis en la implementación de las plataformas de contratación electrónica:

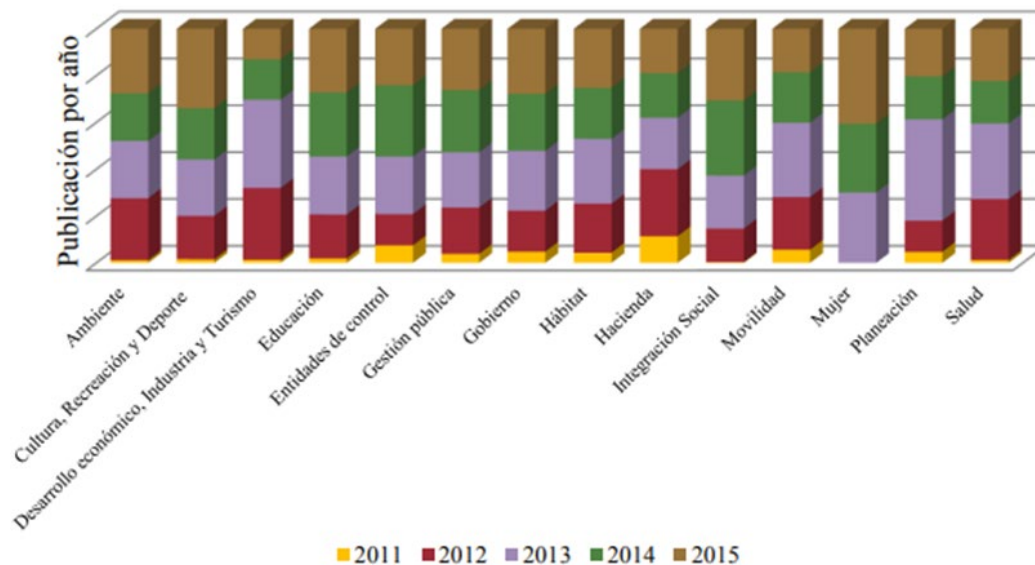
En el análisis de la información se tuvieron en cuenta todos los procesos contractuales y en todos los estados según la nominación que hace cada una de las plataformas, es decir: en SECOP I, se registraron celebrados el 79,45%, liquidados el 13,61%, terminados sin liquidar el 3,24%, convocados el 1,89%, terminado anormalmente después de convocado el 1,25%, adjudicados el 0,29%, descartados el 0,14%, borrador el 0,12% y por último expresión de interés, lista corta y finalizado el plazo para manifestación de interés el 0,1%. En SECOP II, se registraron como firmados el 66,62%, modificado el 16,94%, borrador el 6,47%, cancelado el 4,37%, cedido el 1,97%, terminado el 1,32%, en blanco el 0,97,

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

enviado proveedor el 0,83%, en aprobación el 0,74%, suspendido el 0,39%, cerrado el 0,36% y prorrogados el 0,04%. (Veeduría Distrital, 2018, pág. 13)

A pesar de que la entrada en vigencia de la plataforma SECOP II fue hasta el 2015, el grueso de contrataciones electrónicas publicadas por este medio, por parte del Distrito, se empezaron a presentar desde el año 2016, con apenas 26 procesos durante la vigencia. Lo anterior tiene relación con la figura que se muestra a continuación, donde se presentan los contratos subidos en SECOP I en las diversas categorías administrativas del distrito, vigentes entre 2011 y 2015, exceptuando el rubro de las mujeres, pues este fue determinado hasta el 2012 y se empezaron a publicar los contratos a partir de 2013.

Procesos publicados en la plataforma SECOP I por sectores



Fuente: Diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital (2018, pág. 13)

La aplicación del principio de transparencia en el uso del SECOP I y II en contratación estatal en los municipios de sexta categoría de acuerdo con la ley 80 de 1993, se da a partir de la medición de indicadores que permiten medir

el riesgo de corrupción y al analizar el periodo 2014 – 2018, tomando como variables la falta de competencia, de transparencia y anomalías en el proceso de compra pública, se ha encontrado que los municipios de sexta categoría presentan falencias, en relación al principio de transparencia, por causas inherentes a su ubicación y economía, como lo pueden ser problemas técnicos y de conectividad, las velocidades de carga para operar la plataforma en algunos municipios alejados y falta de capacitación a los funcionarios para que puedan llevar una gestión efectiva de los sistemas, entre otros (García Jiménez, Martínez, & Vásquez Prediga, 2020); en este caso, y contrario a lo que se ha expuesto sobre dicha problemática en otros municipios, Bogotá cuenta con toda la infraestructura y personal capacidad o para llevar a cabo una implementación en las condiciones más óptimas del País, que sin embargo resultan insuficientes para ejercer un control real sobre la publicidad y transparencia que se pretende alcanzar con este modelo de contratación.

Ahora bien, partiendo de la normativa, gestión y puesta en marcha de la plataforma SECOP II, resulta necesario ahora revisar una serie de datos, producto de los contratos electrónicos que se celebraron, al menos durante el año 2018, y con base a los sectores contemplados en la normativa distrital.

Así pues, de acuerdo con la Veeduría Distrital “para el año 2018 se han publicado en total en la plataforma SECOP 28.135 procesos contractuales, de los cuales el 65,6%, es decir 18.470 procesos se publicaron en la plataforma SECOP I y el 34,3%, es decir 9.665 procesos, fueron publicados en la plataforma SECOP II” (pág. 16)

También, para el año 2018, se registró que, entre los rubros reconocidos y que tienen sus procesos contractuales publicados en ambas plataformas de SECOP, los sectores de Gobierno, Integración Social y Cultura son los que suman la mayor cantidad de publicaciones. Mientras que en SECOP II, la lista

está liderada por el sector Gobierno, seguido por el sector Educación, junto con el sector Cultura, Recreación y Deporte (Veeduría Distrital, 2018).

Por otro lado, dentro de las estadísticas de utilización de la plataforma SECOP II, teniendo en cuenta que un 98% de los contratos celebrados por este medio, se encontraba publicado, el sector educativo fue en el que hubo una mayor cantidad de contrataciones, con la publicación de cerca del 95% de los contratos celebrados, en SECOP II. Por su parte, el área de planeación publicó alrededor del 92% de todos sus procesos y el área administrativa y de gobierno, aproximadamente, el 81%. Los demás sectores, tales como salud, integración social, desarrollo económico, gestión pública, hábitat, cultura, recreación y deporte, seguridad, convivencia y justicia, movilidad social, ambiente y mujeres, no llegaron a sobrepasar el 40% de sus contratos publicados, en la forma y términos requeridos.

Otro dato importante a destacar es que, para entonces, de todas las entidades registradas como parte del distrito central, existieron verificaciones mediante las plataformas de SECOP I y II sobre entidades como Invest in Bogotá y GEB, que no publicaban sus contratos electrónicos en ninguna de estas plataformas, aunque haya existido una transición y renovación de la misma en 2017.

Como parte de la gestión de la Veeduría Distrital, se llevó a cabo una encuesta en el año 2018 sobre la percepción implementación de la plataforma SECOP II en el Distrito Central, misma que no fue contestada por todas las entidades involucradas, pero que aun así arrojó datos interesantes, sobre los cuales vale la pena detenerse a revisar, por sus implicaciones en el presente análisis sobre transparencia en la contratación estatal por medios electrónicos.

Cabe señalar que las respuestas brindadas por quienes completaron la encuesta fueron enmarcadas utilizando SECOP II, entre enero y abril de 2018; así, una vez completada la encuesta, se tomaron muestras de la misma para

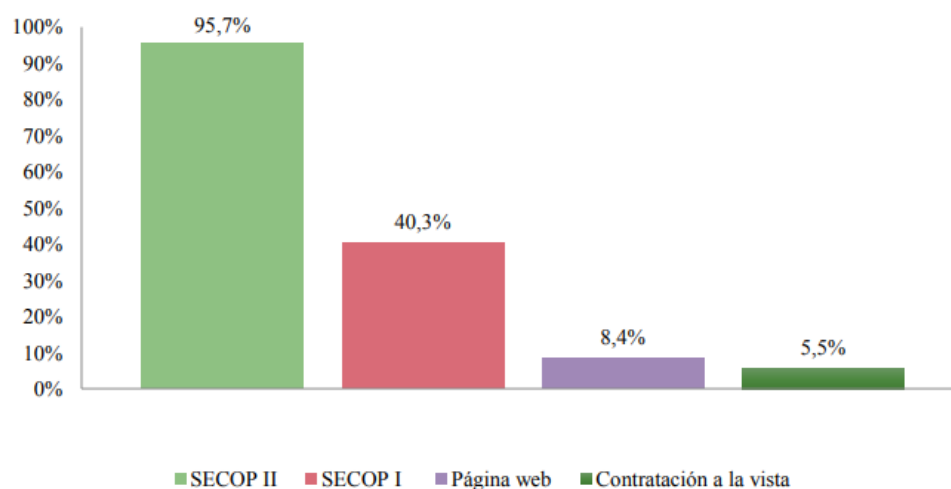
LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

este análisis diagnóstico, que corresponde al número total de 345 personas ingresadas (Veeduría Distrital, 2018).

Es así como, de todos los hallazgos, datos y cifras que resultaron de la encuesta aplicada por la Veeduría distrital (2018), a continuación, se muestran aquellos que resultan interesantes para el análisis de esta investigación:

El 95,7% de encuestados respondió que el sistema que utiliza en la presente vigencia para el registro y publicación de los procesos contractuales de su entidad, es SECOP II. Únicamente la EAB respondió que utilizan otros medios de publicidad de los procesos contractuales como el Sistema de Información de Licitaciones (Veeduría Distrital, 2018, pág. 18).

Medios de publicidad de los procesos contractuales

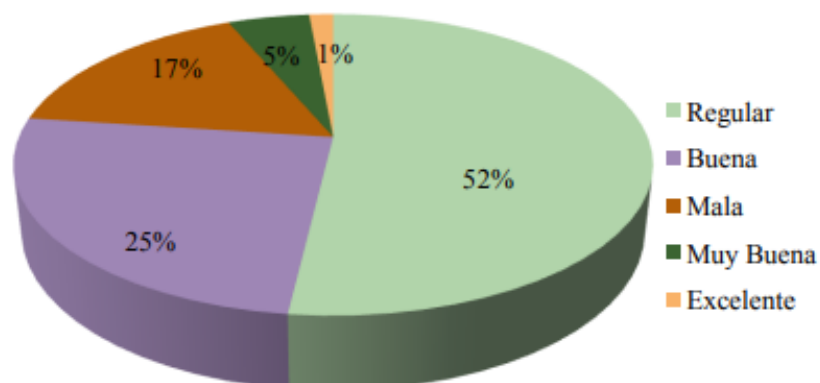


Fuente: obtenido del Diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital (2018, pág. 18)

Por otro lado, la percepción de los particulares o de la ciudadanía en general no es muy favorable, aunque aceptable si se centra en una percepción regular y buena acerca del SECOP II, apenas el 1% de los entrevistados consideran que esta plataforma es excelente.

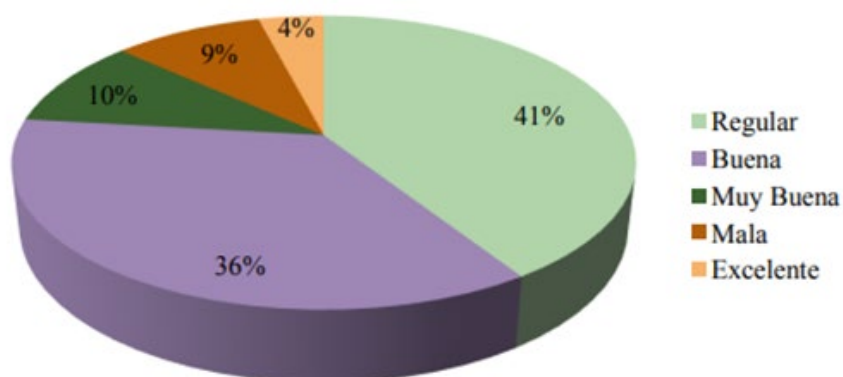
LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

Percepción de los particulares (personas del común y/o proponentes) acerca del SECOP II



Fuente: obtenido del Diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital (2018, pág. 32)

Facilidad de registro de los procesos contractuales



Fuente: obtenido del Diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital (2018, pág. 32)

Datos parecidos al anterior gráfico se obtuvieron comparando el de la facilidad de registro de los procesos de contratación, lo que podría traducirse en la deserción del uso de la plataforma, o la no utilización de la misma, porque

como puede observarse en dicha gráfica, varias de las personas encuestadas expresaron que la plataforma no había sido ajustada de forma íntegra a los procesos de contratación pública.

Entre las razones que aludieron los encuestados para no documentar el proceso número 100 en SECOP II, podemos citar: la carga de documentos en SECOP II se realiza de manera gradual, es decir, están en progreso; la conversión de SECOP I a SECOP II; la falta de publicación de las convocatorias públicas en SECOP II, por falta de módulo de sobre cerrado, debido a cambios introducidos por la ley 1882 2018; y, la falta de conocimiento entre los interesados sobre el programa de regulación en el uso de la plataforma SECOP II, lo cual se complementó con el desconocimiento de su funcionamiento (Veeduría Distrital, 2018).

En este punto resulta pertinente exponer un caso ocurrido en enero de 2018, según lo indicado por SJD, en el que, debido a un error del sistema y la inminente aplicación de la ley de garantías, el contrato fue registrado en SECOP I, lo cual ocasionó fallas persistentes en la plataforma. Por otro lado, señaló la veeduría que la Lotería de Bogotá había alegado que, por tratarse de una empresa industrial y comercial de propiedad estatal, exenta de la normativa general de contratación, por contar con su propio manual de adquisiciones, donde se establece que los procedimientos de adquisiciones se encuentran publicados en el sitio web de la entidad, la subasta inversa debía ser realizada por SECOP I, porque SECOP II tenía muchas dificultades de implementación, limitaciones de recursos tecnológicos y carencia de recurso humano para su funcionamiento (Veeduría Distrital, 2018).

Estas razones de no documentación de los procesos contractuales, sumadas a las recomendaciones que establece la Veeduría (se verán más adelante), indican fuertes contradicciones a la normativa legal, tanto a nivel nacional como distrital, en suma, representan un obstáculo para que la población tenga

confianza en la institucionalidad, además de la percepción de transparencia sobre la plataforma.

Desde una dimensión de retroalimentación, en el instrumento de medición se planteó la posibilidad al encuestado de considerar las fortalezas que deberían implementarse en SECOP II para mejorar su efectividad. Aunque una cantidad considerable de personas encuestadas manifestaron que no existe una relación de semejanza entre la plataforma de SECOP I y SECOP II, o que bien nunca habían hecho uso de la plataforma SECOP II, a continuación se hace referencia a las sugerencias que aparecieron de forma más recurrente en las respuestas de los entrevistados, sobre las ventajas y bondades que podrían implementarse en SECOP II, resumidas en el informe de diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital, según el cual la interfaz amigable del SECOP I debió haberse adoptado y mejorado para la plataforma del SECOP II, pues la primera poseía una cantidad de información que era necesaria para cumplir con los requisitos de carga en los procesos de contratación, mientras que la plataforma SECOP II estaba cargada de demasiada información que consideraban innecesaria, y que más bien, en la gran mayoría de las ocasiones, entorpecía el procedimiento para los usuarios:

La Veeduría Distrital plantea muchas recomendaciones para agilizar la ejecución e implementación de la plataforma SECOP, en calidad de brindar servicios que satisfagan las necesidades de la población. Entre ellas, la que más destaca es la de tomar en cuenta las sugerencias de gran cantidad de personas encuestadas, en relación al soporte y servicio al cliente que reciben en la plataforma, para que esta sea de mayor utilidad y más eficiente, lo ideal sería que existiera mucho más personal capacitado y no solo relacionados al área del mantenimiento técnico de la herramienta, sino también en aspectos judiciales, que puedan atender las posibles problemáticas, dudas o inquietudes que se manifiestan en la población (Veeduría Distrital, 2018).

En síntesis, a pesar de que el número de contrataciones electrónicas de orden público en el Distrito sea mayor que el de otras entidades, existen deficiencias en el manejo y funcionamiento de la plataforma, la gestión hasta el año 2018 reducía el umbral de transparencia y de confianza de la SECOP II, descartando con esto que el Distrito, como capital del país y principal fuente de celebración de contratos estatales, haya logrado implementar un sistema que lograra, de manera eficaz, asegurar un umbral de transparencia y ausencia de corrupción, destacable.

En tercer lugar, aunque no se trate de un municipio, se considera importante destacar el desarrollo de la implementación del SECOP II en el departamento de Caldas. Sobre esto obra un estudio desarrollado por Salazar y otros (2019), llamado “El SECOP II y su implementación en la gobernación del departamento de Caldas”, investigación que realizaron con el objetivo de establecer si esta entidad territorial contaba con las condiciones necesarias para permitir el funcionamiento óptimo de la plataforma, según los lineamientos que brinda Colombia Compra Eficiente, como la entidad administrativa de este sistema de contratación electrónica.

Es así como, en relación con la implementación del SECOP II en la Gobernación del departamento de Caldas, de acuerdo con la metodología empleada en el estudio y en un enfoque empírico-analítico, se llevaron a cabo 2 entrevistas que reúnen experiencias válidas para entender cómo se implementó dicha plataforma. Por una parte, se entrevistó al ex jefe y al jefe actual del área de contratación del departamento, quienes confirmaron que este sistema de contratación se empezó a implementar desde el año 2017, publicando y llevando el registro de los procesos contractuales.

A partir de ese año, explicó uno de los entrevistados, el Gobernador del Departamento de Caldas comenzó a utilizar y exigir a sus dependencias el uso de las plataformas para publicar y adelantar la mayor cantidad de procesos de

selección objetiva de contratos electrónicos, mediante el uso de la plataforma de SECOP II.

De acuerdo con los anteriores lineamientos, conforme a lo expresado en la aplicación del instrumento al encargado del área de contratación, la Gobernación del Departamento de Caldas dispuso como norma en carácter de obligatoriedad, que la mayor cantidad de procesos de contratación se llevaran a cabo en la plataforma de SECOP II (Salazar, y otros, 2019).

La entidad objeto de estudio, por medio de su representante legal y funcionarios competentes en materia de compras públicas, ha acogido e interiorizado el proceso de adopción, implementación y uso de la nueva plataforma transaccional de contratación del Estado colombiano SECOP II. Tal como lo indicó el entrevistado 2, el departamento de Caldas posee los recursos (tecnológicos, logísticos y humanos) necesarios para haber adoptado de manera oportuna y de forma adecuada el SECOP II. (Salazar, y otros, 2019, pág. 110)

En este mismo sentido, la otra persona entrevistada aseguró que el equipo de contratación cuenta con 4 personas especialistas en leyes, que cuentan con la capacitación para el uso de la plataforma y, a su vez, todas las secretarías dependientes del área poseen licenciados o ingenieros en informática que se encargan del monitoreo y del análisis de la herramienta en su funcionamiento, de acuerdo a los procesos de contratación en línea que le corresponden al departamento (Salazar, y otros, 2019).

De esta forma, no cabe duda de que el departamento de Caldas adoptó el uso e implementación de la que era para entonces una novedosa plataforma de contratación pública, que había habilitado el Estado de Colombia, todo esto mediante acuerdos de representación legal y a través de políticos que ejercían obras de valor público; en las entrevistas también se dejó en claro que el

Departamento es acreedor de todos los recursos materiales y humanos, que son de vital importancia para que pueda adoptarse e implementarse la plataforma de SECOP II.

Otro elemento a destacar es el énfasis que se le atribuye al buen aprovechamiento del recurso humano, pues los designados funcionarios y demás personal encargado de manejar la estabilidad de la plataforma, cuentan con otras personas a quienes designan tareas y tercerizan obligaciones, demostrando que el buen funcionamiento de la plataforma se debe a todo el equipo de trabajo que está detrás de cada detalle de la misma, con monitoreo y constante retroalimentación.

Durante el desarrollo investigativo de este estudio, se encontró que en el caso del gobierno de Caldas, se realizaron al menos tres procedimientos de capacitación presencial sobre el uso de la plataforma de negociación antes mencionada, situación que circunstancias, además de otras condicionantes que se mencionaron con anterioridad, estos permiten reconocer a dicha entidad como excepcional en los procesos de implementación y uso de SECOP II, especialmente cuando está en su etapa inicial y puesta en marcha, esto asegura un mejor dominio y conocimiento del sistema según se requiera para ser utilizado (Salazar, y otros, 2019).

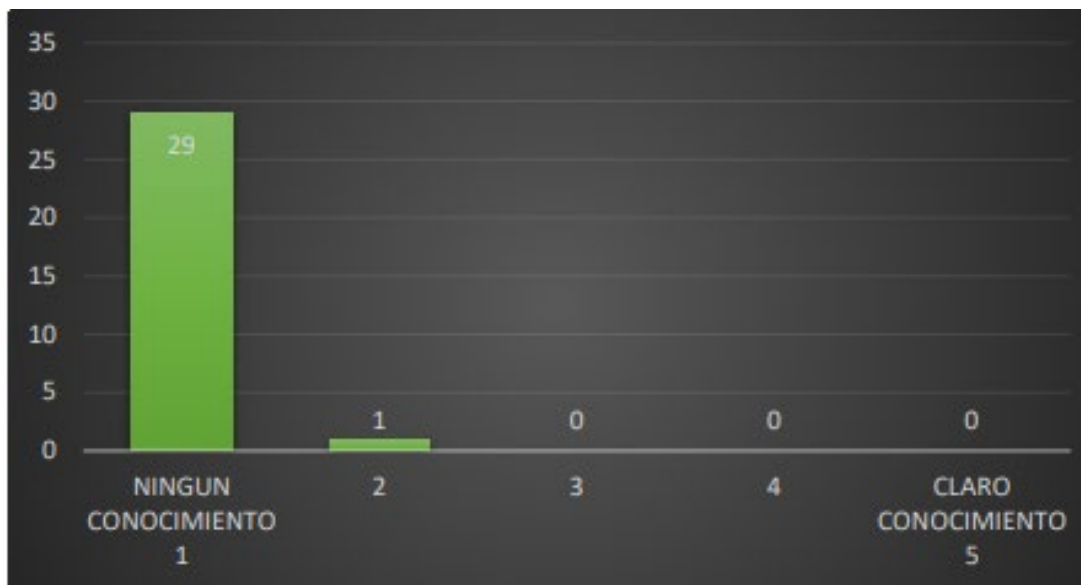
Ahora bien, a pesar de los aspectos positivos antes mencionados, algo que no es tan favorable es el hecho de que no existía hasta la fecha un manual de contratación vigente o, más bien, sin actualizaciones sobre el uso de la nueva plataforma; en efecto, no había parámetros de regulación ante la prevención de imprevistos o fallas de la plataforma, por lo que los riesgos de reclamaciones y otras responsabilidades eran mayores, máxime cuando se superaban ya para el año 2018 más de 2000 contratos electrónicos. En este sentido, existe una brecha que da vía libre a fallas en el sistema de

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

contratación, además del cuestionamiento público sobre la efectividad y confianza que se desea alcanzar para con la plataforma.

Ahora bien, existen otros elementos que demuestran cierto déficit en el funcionamiento de la plataforma SECOP II. Por ejemplo, en torno a las capacitaciones del personal de esta área de contratación y demás dependencias del departamento de Caldas, se ha expresado la efectividad de capacitación de personal mediante sesiones virtuales, que han sido un éxito, aduciendo también eventos masivos en donde se registraron y capacitaron a muchas personas asignadas al área de contratación y a la implementación de la plataforma, todo esto durante el año 2018. Sin embargo, la siguiente gráfica demuestra datos obtenidos de la encuesta en esta investigación que resultan contradictorios con los antes expuesto.

Procesos publicados en la plataforma SECOP I por sectores



Fuente: obtenido del Diagnóstico de seguimiento de la Veeduría Distrital (2018, pág. 13)

Como puede observarse, de la muestra de 30 personas utilizada en este estudio, 29 personas respondieron que no tenían algún conocimiento sobre

qué es la plataforma SECOP II. Esto como una consecuencia directa de la falta de conocimiento y capacitación a la ciudadanía, que, a final de cuentas, es quien le dará vida a la plataforma. Resulta ineficiente que se capacite el personal para la implementación del recurso, sin tomar en cuenta a la población quién es la que utilizará como usuario la plataforma.

Hasta ahora, en el análisis de distintos municipios en la implementación del SECOP II, se reunieron las experiencias normativas y prácticas de los municipios de Dosquebradas, Bogotá y el departamento de Caldas, llegando a la conclusión de que el funcionamiento de la plataforma varía de acuerdo a la región, los acuerdos vigentes de cada zona, y las distintas acciones que llevan a cabo las gobernaciones en torno al ejercicio del SECOP.

A continuación, se pondrá especial atención a la tesis central de este capítulo, sobre la contratación electrónica específicamente en el municipio de Neiva, los logros obtenidos gracias a la buena gestión administrativa y la puesta en marcha de un plan estratégico con énfasis en resultados.

3. La Contratación Electrónica en el Municipio de Neiva

Neiva fue de los primeros municipios en implementar totalmente el SECOP II y según el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (2016), se posiciona entre los municipios con menor riesgo de corrupción, llevando una considerable ventaja gracias a los pactos de transparencia firmados con las diferentes agremiaciones del municipio y las buenas prácticas en los procedimientos de contratación pública, razón por la cual sus índices de visibilidad, institucionalidad y control en la actividad administrativa, son altos.

También el Índice de Competitividad, desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad (2018), posicionó a Neiva en el décimo lugar, de 23 ciudades, en competitividad, siendo una ciudad con desarrollo económico medio. Parte

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

de su puntaje precisamente proviene de su desempeño administrativo y transparencia, factor que se sustenta en la eficacia de su función, el cumplimiento de los requisitos legales, su capacidad administrativa y su gestión.

De hecho, la Alcaldía ha desarrollado una plataforma virtual que remite al Sistema de Contratación estatal y también contiene un espacio llamado “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en el que se encuentra toda la normatividad, reportes, mecanismos de consulta y demás herramientas que ponen al alcance de cualquier ciudadano toda la información que requiera respecto a la gestión realizada por la administración municipal y, a diferencia de las plataformas de otras entidades, se encuentra actualizada a la fecha y los canales de comunicación son eficientes.



El 1 de agosto 18 Entidades hicieron transición total a SECOP II

Contratación 100% en línea

- Departamento Nacional de Planeación
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
- Alcaldía Municipio de Neiva
- Autoridad Nacional de Televisión
- Agencia de Renovación del Territorio
- Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
- Función Pública
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia
- Agencia Nacional del Espectro
- Superintendencia del Subsidio Familiar
- Dirección Nacional de Inteligencia
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC-
- Contraloría General de Antioquia
- Dirección Nacional del Derecho de Autor
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia-
- Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera
- Colombia Compra Eficiente

 El Sistema de Compra Pública en Colombia es **fácil, ágil y seguro**

Fuente: Colombia Compra Eficiente (2016).

De esta forma, se destacan los esfuerzos de la Alcaldía por facilitar un ambiente más transparente para la contratación estatal y se considera imprescindible la creación de políticas sostenibles a largo plazo, de forma tal que los acuerdos de transparencia que vinculan a todos los sectores del municipio tengan la garantía de que no serán manejados como prioritarios por la administración de paso, sino que encuentren su respaldo en toda una estructura con mayor fortaleza. De la misma forma debe garantizarse el funcionamiento ininterrumpido del SECOP II que, por mencionar algunas cifras, ha permitido un progreso de 1.5 proponentes en licitación a 10 (Sociedad Colombiana de Ingenieros, 2017). Sin embargo, se resalta en este punto la necesidad de reforzar los canales de interacción entre los interesados y la administración, de forma que haya una correcta veeduría de los procesos, pues esta es una falencia que aún no se ha enmendado en todo el sistema y su corrección se requiere para determinar que la transparencia es una realidad.

Las siguientes paginas serán destinadas para analizar los principales componentes del “Plan de Desarrollo del Municipio de Neiva-Huila, para el periodo 2016-2019 Neiva la razón de todos – Gobierno transparente y se dictan otras disposiciones”, ya que la contratación electrónica se vincula directamente con la transparencia y las políticas anticorrupción.

Inicialmente, el plan incluye a la transparencia y buen gobierno como parte del objetivo general del plan, en el que se propone desarrollar una eficiente administración de los recursos públicos destinados a que se cumplan las garantías de los derechos habitantes, con la finalidad última de mejorar la calidad de vida de todos los individuos y en base a una serie de principios, entre los que destacan la participación ciudadana, las sostenibilidades ambientales y el ejercicio de la democracia (Consejo de Neiva, 2016).

Una de las etapas centrales de dicho plan que resulta de interés, es la de estrategias generales del mismo, al igual que los objetivos y dimensiones humanas en las que se centra la ejecución de la planificación, estas estrategias poseen relación interdisciplinar con los demás elementos del plan, a continuación, se citan las mismas se citan textualmente:

Estrategia uno. Priorización de la Inversión, para la ejecución de los recursos se manejará de acuerdo a las necesidades presentadas por la comunidad y los diferentes sectores en las jornadas comunitarias de socialización, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, lo que permitirá focalizar la inversión de manera equitativa, al igual que a la definición de cada línea de acción, contenida en las dimensiones programáticas presentadas en el programa de gobierno y lo dispuesto en el marco jurídico definido para las entidades Territoriales. Coherencia en el Gasto. En razón a que el escenario financiero actual, es limitado y la capacidad de maniobra está sujeta a los condicionamientos de pignoración de las rentas propias (Predial, Industria y Comercio y sobretasa), los gastos de funcionamiento serán racionalizados y la inversión social será focalizada de manera transparente y responsable. (Consejo de Neiva, 2016, págs. 6-7)

Estrategia dos. Alianzas Estratégicas, a fin de generar los proyectos de impacto social, serán el resultado de convenios con socios estratégicos, con la Nación, el Departamento bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad y coordinación y con organismos públicos y privados. Al igual que la corresponsabilidad en todo el accionar de la administración Municipal. (Consejo de Neiva, 2016, págs. 6-7)

Estrategia tres. Cultura ciudadana, para el municipio de Neiva, la cultura es un elemento sustancial en el cambio de actitud, que no solamente permite recobrar valores éticos que consolidan la convivencia pacífica,

sino también, como articulador de la Responsabilidad Social de todo orden y en el protagonismo como actores del control social. Esta estrategia, permite no solo integrar la participación ciudadana, sino hacerle partícipe y responsable de las acciones del Estado. (Consejo de Neiva, 2016, págs. 6-7)

Estrategia cuatro. Competitividad y productividad, como parte del accionar de la Administración, estará direccionada a hacer gestión para fomentar la cultura de la competitividad y la productividad, lo que permitirá crear nuevas fuentes de generación de ingresos, tributos y generar más y mejores oportunidades para los Neivanos y Neivanas, con el apoyo de espacios constructores de este tema como la Agenda Interna, definidas por las Comisiones Regionales de Competitividad y otros que permiten validar estrategias y mecanismos de emprendimiento. (Consejo de Neiva, 2016, págs. 6-7)

Además de estas estrategias generales, la planificación estratégica del municipio cuenta con seis ejes estratégicos: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo institucional, desarrollo ambiental, desarrollo infraestructura y desarrollo rural. A continuación, se explicarán los detalles y características más relevantes de cada eje estratégico.

El primero, de desarrollo social, prevé al ser humano como el centro del proceso de la planificación, en el entendimiento de que las estructuras y el funcionamiento de la sociedad se mantienen por las personas que lo habitan, por lo cual es necesario brindar a la población las herramientas básicas para garantizar el descubrimiento e importancia del potencial humano.

De igual forma, este eje estratégico posee una serie de componentes: educación, infancia y adolescencia, mujer y equidad de género, salud, cultura y deporte, y atención a grupos de protección especial. Sobre todos estos

componentes, desde la gestión y acciones del plan estratégicos se crearon y plantearon diversos planes programas, con objetivos para mejorar los indicadores que demuestran el rendimiento y la situación de los componentes del eje estratégicos.

El componente de la educación tiene el programa de “Neiva la razón de todos con educación”, para garantizar las condiciones en las que pueda darse una educación de calidad, tomando en cuenta los derechos de los actores involucrados en los procesos de enseñanza-aprendizaje. El componente de salud posee el programa de “La razón de todos, la salud, aquí cabe destacar que se incluye la generación de espacios para contribuir al fortalecimiento de la salud mental, entre los muchos otros objetivos que engloban la situación de salud de la población en todos los sentidos. Por su parte, al componente de infancia y adolescencia se le adjudican varios programas, con especial atención a disminuir la pobreza en estos grupos de edad, el goce de un entorno que favorezca su etapa de desarrollo y crecimiento, y la promoción del desarrollo a la población para crear condiciones favorables desde su formación integral.

Sobre la mujer y equidad de género, se tomó en consideración el papel histórico que ha caracterizado a la mujer en razón de hombres, de desigualdad y de falta de oportunidades, además de los roles que estrictamente ha establecido la sociedad sobre las mujeres, violentando el goce de sus derechos y vulnerando su calidad de vida. El componente cultural, tiene como principal objetivo una reconstrucción de la identidad cultural del municipio, además del reconocimiento por los factores de diversidad cultural, de manifestación de las expresiones culturales que generan un sentido de pertenencia en la población y de identidad.

El componente de deporte y recreación, busca generar un impacto en la vida activa de los ciudadanos, creando espacios de interacción que les motive a

establecer lazos de sociabilidad más estables, promoviendo un estilo de vida cooperativo en un ambiente comunitario. El último componente, el de atención a grupos de protección especial, posee un programa con este mismo nombre, cuya finalidad es la de brindar un cumulo de herramientas y acciones que faciliten la atención especial que necesitan ciertos grupos que se encuentran en condición vulnerable, ya sea por su situación de pobreza, discapacidad o contexto en el que viven.

En secuencia lógica, el siguiente eje estratégico es el de desarrollo económico, sobre el cual no existen tantos programas o acciones para su fortalecimiento, como en el caso del desarrollo social, por ejemplo. Contrario a las nociones que se tienen sobre el desarrollo económico, el plan de Neiva tomó como punto central de este eje al ser humano, para que se cumplan sus derechos, con una participación en el mercado laboral adecuada, además de las diferentes problemáticas que surgen a partir de la empleabilidad, la integración del rubro social urbano y rural, y los derechos relacionados a la seguridad social (Consejo de Neiva, 2016).

Ahora bien, el desarrollo institucional como tercer eje estratégico, es el que más tiene relación con la temática central de este capítulo, pues en él se proponen todos los objetivos que tratan de los aspectos administrativos del municipio, una administración pública transparente que responde directamente a las necesidades de la población.

De igual forma, este eje estratégico cuenta con una serie de componentes y programas: el programa de Neiva la razón de todos con el fortalecimiento institucional, el programa con las finanzas públicas, el programa con la planeación, el programa por la participación ciudadana (con un mecanismo de trazabilidad política), y el componente de justicia y seguridad que posee varios programas destinados a la seguridad y convivencia, la paz, preparaciones posconflicto, y de justicia para la gente.

El eje estratégico sobre el desarrollo ambiental se subdivide en dos componentes principales: el componente gestión del riesgo y prevención de desastres, y el componente medio ambiental. El primero tiene que ver con la prevención de riesgos, daños humanos y materiales ante la existencia de posibles desastres naturales o condiciones medioambientales que supongan un tipo de vulnerabilidad para la población. El segundo se relaciona con el cuidado del medio ambiente, la conservación de los suelos y las fuentes de agua, la mitigación del cambio climático y la adaptación a las consecuencias del mismo.

En cuanto al desarrollo de infraestructura como eje estratégico número cinco, son cinco los componentes que cubre dicho eje, estos son: el componente vivienda, el componente de transporte y movilidad, componente de equipamientos, componente de servicios públicos diferentes de acueducto, alcantarillados y aseo, el componente de agua potable y saneamiento básico.

Todos los anteriores responden a necesidades y servicios básicos que requiere la población, en términos de acceso a una vivienda digna, el acceso a la movilidad y el transporte público, las fuentes de energía –destacando la producción de posible energía solar que estaba siendo desaprovechada- y el servicio público de saneamiento y agua potable.

Como último eje estratégico que conforma esta planificación, se encuentra el desarrollo rural, destinado a la alta tasa de población campesina, que vive de la producción agrícola y habita en zonas rurales. Tiene dos componentes: el de incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, y el de desarrollo rural.

El primer componente tiene relación con mejorar las relaciones de producción en las comunidades campesinas, la promoción de buenas prácticas agropecuarias que aseguren el desarrollo sostenible y sustentable de los

suelos, en el cuidado de los recursos naturales disponibles. El segundo, tiene un objetivo contundente, el de reducir la condición de pobreza lo más que sea posible, mediante la implementación de acciones que mejoren las características sociodemográficas de las personas que habitan las zonas rurales (Consejo de Neiva, 2016).

Hasta aquí se reúnen todos los objetivos estratégicos del plan, orientados a la implementación de acciones que lleven a alcanzar los mismos. En este resumen analítico ha quedado por fuera la parte financiera 2016-2019 que expone la planificación de desarrollo, que en suma son el recuento presupuestario destinado a la parte operativa de indicadores.

Es necesario establecer ciertas acotaciones entre la relación directa de la implementación del plan estratégico de Neiva y la contratación electrónica. Sobre esto último, el jefe de Contratación de la Alcaldía de Neiva ha expresado que “es la manera en que toda la ciudadanía pueda visibilizar los contratos que tiene el Municipio, eso nos garantiza transparencia y además nos ayuda a mejorar los trámites que se van hacer en línea totalmente” (TSM Noticias, 2017, párr. 2). De igual forma, es importante puntualizar el hecho que el municipio de Neiva fue una de las primeras entidades que logró alcanzar una transacción total al sistema o plataforma SECOP.

Dentro de las 18 entidades que alcanzaron su proceso de transacción total del 100% al Sistema Electrónico de Contratación Pública están la Alcaldía de Neiva, el Departamento Nacional de Planeación, la Autoridad Nacional de Televisión, Contraloría General de Antioquia, Colombia Compra Eficiente, entre otras. (TSM Noticias, 2017, párr. 5).

A partir de agosto de 2017, los trámites para presentar avances en la implementación de contratos, presentación de informes y demás cuestiones

contractuales, podían realizarse mediante la plataforma SECOP II, haciendo visibles los resultados alcanzados y la posibilidad de rendir cuentas frente al ojo público.

Según el diario electrónico TSM Noticias (2017), de ahora en adelante todos los trámites para presentar informes, avances en la ejecución de los contratos y liquidaciones de los mismos se podrán realizar a través de la plataforma del SECOP II, de esta manera los resultados serán medibles y permitirán una mejor rendición de cuentas.

Otra opinión importante es la que expuso el jefe de cartera municipal: “es un cambio de chip que va en concordancia con el tema de economía del papel y nos ahorra tiempo, dinero y filas innecesarias porque ya las personas no tendrán que corregir, volver a imprimir y dejar filas de documentos en nuestros escritorios, va en consonancia también con la ley anti trámites” (TSM Noticias, 2017, párr. 4).

3.2 *Manual de contratación*

En este acápite se realizará un análisis exhaustivo acerca del manual de contratación del municipio de Neiva. Aquí, se abordarán diversas cuestiones que se consideran de interés en cuanto al tema. Sin embargo, aunque ciertos aspectos serán señalados de forma general, se debe destacar que se hará un especial énfasis en aquello en lo cual recae la mayor atención en este punto y que precisamente es el asunto de la contratación electrónica.

De manera que, según la Contraloría Municipal de Neiva (CMN, 2012), que como cualquier otra establece un manual específico para señalar funciones, requisitos, competencias laborales, entre otros, para que este proceso se lleve a cabo, deben existir una serie de principios que rijan la contratación. Así, ya sea en el marco presencial o electrónico, es necesaria la buena fe por parte de los funcionarios de la Contraloría del

municipio mencionado, así como de quienes contraten con esta entidad. Asimismo, es importante contar con la calidad de todos los procesos que componen el sistema de contratación, lo que se resume en brindar los mejores estándares a los contratistas a la vez que dar pie al desarrollo de acciones para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes internos y externos. Por otro lado, la celeridad, la eficacia y planeación, también tienen cabida en este plano. Y, en cuanto a esta última, su valor radica en su adecuación a los planes, proyectos y programas de la Contraloría Municipal, así como al Plan Anual de Compras y al presupuesto de la misma.

Continuando en la misma línea, también se puntualiza la presencia del principio de economía, el cual se concentra en dar impulso oficioso y eficaz a las correspondientes actuaciones, de tal forma que los procedimientos administrativos correspondan a la eficiente selección del contratista, ejecución y liquidación del contrato. Pero esto, en definitiva, lleva a otro par de puntos que actúan en correspondencia. Así pues, dirige en primer término hacia la responsabilidad de los servidores públicos, quienes están en la obligación de responder por sus actuaciones y omisiones, al indemnizar a distintas partes (según sea el caso), por los daños que causen. En segundo lugar, a la transparencia que deben tener los mismos actores al momento de la contratación, para elegir a los individuos correctos para la tarea, dando igual oportunidades a todos los postulantes, sin hacer excepción o dar mérito mayor a unos y menor a otros. En pocas palabras, la objetividad en la selección es transcendental (CMN, 2012).

Así pues, tomando como punto de despegue una pequeña formulación de los principios que rigen la contratación en el municipio de Neiva, queda determinado la importancia de estos. Y es que se podría decir que, en lo señalado con anterioridad, se encuentran las bases del proceso, aquello

en lo que se asienta la negociación. Por lo cual, sin lugar a dudas, el pilar es sólido porque todo está pensado para la protección de las partes implicadas, para el aseguramiento de un buen trabajo que permita que el objetivo final de los involucrados sea cumplido.

Cabe destacar que el proceso de contratación, cuenta de cuatro etapas: preparatoria, pre contractual, contractual y post contractual. Cada una de estas es importante dentro del marco estudiado y por ello, cada una cuenta con diferentes aspectos que deben estudiarse con cuidado. Por lo cual, a partir de aquí, se abordará lo que se considera necesario tener en cuenta en el quehacer de la contratación en el municipio de Neiva.

En cuanto a la primera etapa, la preparatoria, ya la CMN (2012) refiere:

En esta etapa la dependencia donde se origina la necesidad realizará la planeación del contrato que se centra en la planificación y el análisis de conveniencia y oportunidad de la contratación, y debe materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de selección, por cuanto constituye la base sustancial de cualquier procedimiento de escogencia de contratista, que se debe adelantar para cualquier clase de contrato (p.9).

Como se puede entender, el sustento de esta fase, tal y como su nombre lo indica, es la de una preparación minuciosa. No hay un lanzamiento directo al contrato. Antes de cualquier cosa, de pasar a un punto tan fundamental, se da un análisis de probabilidades y estas giran alrededor del grado en que resulta conveniente o no entrar a una contratación, si esto aporta muchos beneficios para las partes o, por el contrario, no tantos como se esperan, entre otros puntos a considerar. De ahí que, en esta etapa, en el caso de la compra de bienes y servicios de mínima cuantía, se efectúen diversos estudios previos para medir todas las posibles variables que garanticen un beneficio.

Respecto a estos estudios, la CMN (2012) señala que estos deben ser consignados en un escrito en el que se podrá, según la particularidad, referir en primer lugar la descripción de la necesidad que la Contraloría Municipal de Neiva pretende satisfacer con la contratación; así, el que se parta de este punto posee una gran lógica, pues se sabe que cualquier acuerdo debe iniciar demostrando su valía. Es por ello que los interesados en la contratación tienen que intentar exponer la utilidad y provecho que brindarán a la contraloría, el por qué, de entre otros candidatos, deberían ser ellos los elegidos. Pero además, después de esto, en un segundo término se debe dar una descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones esenciales y la identificación del contrato a celebrar (CMN, 2012). De manera que en esta parte debe existir una puntualización perfecta, clara y detallada de los bienes o servicios; no hay lugar para ambigüedades, sino para una caracterización fidedigna de aquello que, en suma, a lo mencionado, debe ser lícito y tener un buen grado de calidad, si es que se desea una aprobación.

En el mismo sentido, siempre haciendo referencia a la misma razón del objeto a contratar, la naturaleza del contrato ha de ser descrita. Para ello, al ser un aspecto esencial, la CMN (2012) declara que debe estar abordado el lugar de ejecución donde se desarrollarán las actividades necesarias para la realización del contrato. De modo que el sitio debe pactarse, tiene que haber constancia antes de que todo inicie, si alguna de las partes tendrá que desplazarse o, en cambio, permanecer en su punto. Asimismo, resulta necesario definir que, tanto las obligaciones del contratista, como las de la contraloría, estén bien establecidas. Por lo que, la clarificación de los deberes de entrega de servicios o productos, la transmisión de bienes o información al contratista, la realización de pagos por lo recibido y muchas cosas más, también deben ser detalladas lo mejor que se pueda.

Acerca de esto, aunque se ha tocado con brevedad, no hay que dejar de lado la forma de pago. Esta, quizás es una de las cosas que no se puede aplazar. Su modalidad usualmente es establecida teniendo en cuenta los plazos de entrega de los bienes o servicios adquiridos (que también deben ser descritos de forma que luzcan razonables y posibles de cumplir), sin embargo, “en caso de que se den los presupuestos legales para el pago de anticipos o pagos anticipados, estos no pueden exceder el 50% del valor total del contrato y su desembolso debe estar sujeto al cumplimiento de requisitos claramente definidos” (CMN, 2012, p.10).

Por otro lado, lo que también debe abordarse, es lo concerniente a la descripción del perfil objetivo del contratista y la disponibilidad de personal. En consecuencia, la CMN (2012) subraya que se tiene que determinar un perfil de acuerdo a la capacitación y experiencia que la contratación amerite, además de constituir un certificado donde se exprese la existencia o falta de talento humano que pueda desarrollar las actividades necesitadas, o bien, según sea el caso, la obligación de contratar un servicio determinado debido a que, existiendo personal, éste no sea suficiente para la tarea por una u otra razón.

En tercer lugar, los estudios previos deben también referir las normas y los fundamentos legales que soportan la modalidad de selección y, como agregado, en cuarto aspecto, el análisis que soporta el valor estimado del contrato. Con respecto a lo último, el análisis solicitado no es más que “una indicación de las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos adicionales al mismo y los que implique la adecuada ejecución del objeto y obligaciones del contrato” (CMN, 2012, p.11). De manera que, en lo abordado, se tomarán en cuenta desde los honorarios y otros tipos de costos directos o indirectos, hasta aspectos tan

determinantes como la inflación y las variaciones de tasa de cambio. Todo esto, acompañado con su debido soporte técnico y económico.

Asimismo, siguiendo lo estipulado por la CMN (2012), debe existir una justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable. Estos factores son las diferentes variables, condiciones o aspectos que serán objeto de evaluación y calificación para la selección del contratista, pero que están relacionadas de forma íntima con parámetros establecidos por la ley de la República. No obstante, de igual forma que esto y a su par, debe estar anexado un análisis específico y especializado de aquellos riesgos que se consideren previsibles, por la posibilidad que mantienen de afectar el equilibrio económico del contrato. Estos riesgos, siempre dependiendo del tipo de contrato que se celebre, pueden ir desde la calidad, las garantías, las posibles responsabilidades civiles-extracontractuales, hasta las de cumplimiento del contrato, así como el cumplimiento de la Contraloría Municipal de Neiva en el pago o atención de sus obligaciones y la estabilidad de las obras.

Los interesados en presentar ofertas están obligados a pronunciarse sobre lo anterior en las observaciones al pliego o en la audiencia convocada para el efecto. De manera que, se pueda permitir un estudio a fondo, desde el punto de vista técnico administrativo y contractual, sobre los riesgos que puedan presentarse en el desarrollo del contrato, con el fin de estimar cualitativa y cuantitativamente la probabilidad e impacto. En consecuencia, teniendo estos datos, solo de esta forma se podrá continuar a la toma de decisiones o acciones a considerar dentro del proceso de contratación para disminuir los riesgos, eliminarse y, de no ser posible lo mencionado, trasladar este nivel de riesgo al contratista. Sea cual sea el punto final, lo principal recae en cerciorarse de prevenir cualquier acción que llegue a lesionar los intereses de la contraloría (CMN, 2012).

Pero después de todo esto, de analizar con sumo cuidado la asignación y análisis de riesgo por ser un tema que no puede dejarse de lado porque de un solo error puede haber grandes afectaciones para muchos, se tiene que destacar que:

En las modalidades de Licitación Pública, Selección Abreviada y Concurso de Méritos, la Contraloría Municipal de Neiva deberá tipificar en el proyecto de pliego de condiciones, los riesgos que puedan presentarse en el desarrollo del contrato, con el fin de estimar cualitativa y cuantitativamente la probabilidad e impacto, y señalará el sujeto contractual que soportará, total o parcialmente, la ocurrencia de la circunstancia prevista en caso de presentarse, a fin de preservar las condiciones iniciales del contrato (CMN, 2012, p.12)

Y, habiendo señalado lo anterior, por último, hay que enfatizar que la CMN (2012), puntúa que los estudios previos deben requerir también, un apartado donde se establezcan las garantías de la relación. Ahí, el análisis debe sustentar la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicios, ya sea de naturaleza contractual o extracontractual, pero que sean derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato, según sea el caso. Por otra parte, se deberá indicar otro aspecto que puede ser pequeño, pero es de gran importancia. Así, tiene que señalarse si la contratación respectiva está cobijada por un acuerdo internacional o un tratado de libre comercio vigente para el Estado Colombiano de acuerdo a la ley del mismo.

Conviene subrayar en este punto, que todo lo concerniente a los estudios previos deben acompañarse de documentos, de los soportes correspondientes, los cuales deben estar suscritos por el servidor de la dependencia en donde se origine la necesidad. De modo que, este será el responsable de los trámites y veracidad de los documentos que hacen

parte de esta etapa. Por otro lado, se establece la posibilidad de que el contenido de los estudios y documentos previos sea ajustado por la Contraloría Municipal de Neiva con anterioridad a la apertura del proceso de selección (CMN, 2012)..

Con estas últimas contemplaciones, se cierra esta parte dedicada a la etapa preparatoria, pero con esta misma se abre la etapa precontractual. Y es que, con ayuda de la fase anterior, se definen los trámites que llevarán a elegir una modalidad de selección que bien puede ser, una licitación pública, una selección abreviada, un concurso de méritos, una contratación directa o, una mínima cuantía. Con todo, lo relevante de esto, es que para proceder a la parte contractual (que es lo que interesa a las partes), se tiene que verificar el cumplimiento de una serie de requisitos. Así pues, entre las primeras exigencias de la contraloría de Neiva, están las inscripciones previas, cuyo proceso tiene que tener origen en el Plan Estratégico, además de estar contemplado en el Plan de Compras de la entidad. Y, en esto, se debe tener en cuenta cierta excepción, puesto que, si se trata de una inversión, el proyecto tendrá que verse radicado en el banco de programas y proyectos de la municipalidad (CMN, 2012).

Asimismo, en igual ámbito y volviendo un poco a lo antes citado, la CMN (2012) manifiesta que la preexistencia de los Estudios Previos, tiene cabida de vuelta en esta nueva etapa. Esto, debido a que se pasa a verificar la existencia de estos documentos, estudiar si están fundamentados en lo financiero, técnico y jurídico, y si están expedidos por las dependencias donde se origina la necesidad de contratación. Claro está, que en este proceso puede resultar la necesidad de ejecutar ajustes, pero estos solo pueden ser simples, como de montos, pero siempre y cuando no alteren las variables de su estimación. Así, cambios en elementos esenciales del contrato a celebrar no pueden brindarse

porque llevaría a una revocación del acto de apertura. Por lo cual, estos estudios no pueden faltar, así como tampoco, la disponibilidad presupuestal debido a que, se debe asegurar, que este acto administrativo como cualquier otro, cuente con suficiente apropiación como para que se atienda sus gastos.

En agregación a esto, otro requisito es la presencia de los prepliegos y pliegos de condiciones, los cuales se necesita que estén detallados con claridad, aquellos requerimientos para la presentación de la propuesta. De modo que, los pliegos tienen que contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

La descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar; la descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar; la ficha técnica del bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización, o los requerimientos técnicos, según sea el caso; los fundamentos del proceso de selección, su modalidad, términos, procedimientos, y las demás reglas objetivas que gobiernan la presentación de las ofertas, así como la evaluación y ponderación de las mismas, y la adjudicación del contrato; las razones y causas que generarían el rechazo de las propuestas o la declaratoria de desierto del proceso y, las condiciones de celebración del contrato, presupuesto, forma de pago, garantías, y demás asuntos relativos al mismo (CMN, 2012, p.15).

Cabe destacar, que en este asunto hay un par de puntos los cuales no se pueden obviar. De acuerdo con la CMN (2012), el primero es que la información técnica detallada que se solicita, debe siempre presentarse en un documento separable del pliego de condiciones, como anexo técnico, el cual será público, salvo expresa reserva. Segundo, que al pliego se anexará el proyecto de minuta del contrato a celebrarse, así

como cualquier otro documento que sea necesario. Tercero, que no se requiere de pliego de condiciones cuando se seleccione al contratista bajo alguna de las causales de contratación directa y en los contratos cuya cuantía sea inferior al diez por ciento (10%) de la menor cuantía. Y, cuarto, que pueden existir modificaciones al pliego, pero que éstas se realizarán a través de adendas y que la Contraloría Municipal de Neiva señalará el plazo máximo dentro del cual puedan expedirse.

Asunto aparte, la información a la Cámara de Comercio sobre las licitaciones públicas, es otra exigencia. Esta debe emitirse mediante correo electrónico, antes de la publicación del proyecto de pliegos de condiciones. Además, por otra parte, en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos se tiene que realizar un aviso de convocatoria pública, cuya circulación debe regirse de acuerdo a la ley, contener la información necesaria para dar a conocer el objeto a contratar, la modalidad de selección que se utilizará, el presupuesto oficial, así como el lugar físico o electrónico donde puede consultarse el proyecto de pliego de condiciones y los estudios y documentos previos (CMN, 2012).

Una vez procesado todo esto, la CMN (2012) continúa con el requisito del acto administrativo de apertura del proceso de selección. Así, la Contraloría Municipal de Neiva, tiende a solicitar que el acto señale el objeto de la contratación a realizar, la modalidad de selección que corresponda a la contratación (licitación, selección abreviada, concurso de méritos o contratación directa), el cronograma del proceso (el cual debe indicar las fechas y lugares en que se llevarán a cabo las audiencias que correspondan), así como el lugar físico o electrónico en que se puede consultar y retirar el pliego de condiciones y los estudios y documentos previos, además de la convocatoria para las veedurías ciudadanas, el certificado de disponibilidad presupuestal y otros asuntos que se

consideren pertinentes de acuerdo con cada una de las modalidades de selección.

En cuanto a lo anterior, se aclara que el proceso de selección puede ser suspendido. Así, este se puede realizar cuando a juicio de la Contraloría Municipal de Neiva, se presenten circunstancias de interés público o general que requieran analizarse, y que puedan afectar la normal culminación del proceso. De manera que, el periodo de suspensión puede ser de quince días. Sin embargo, este puede ser mayor si la entidad así lo requiere (CMN, 2012).

De igual forma, otro requisito que se debe cumplir y en este caso es por parte de la contraloría, es dar publicidad del procedimiento en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). Así pues, la CMN (2012) establece que la misma será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, además, que ésta, en el sistema digital mencionado, tendrá que reflejar, en dependencia a cada modalidad de selección, documentos como el de aviso de la convocatoria pública, el proyecto de pliego de condiciones y la indicación del lugar físico o electrónico en que se podrán consultar los estudios y documentos previos, las observaciones y sugerencias al proyecto, y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas, la lista corta o la lista multiusos del concurso de méritos, el acto administrativo general que dispone la apertura del proceso de selección, además de la invitación a ofertar que se formule a los integrantes de la lista corta o multiusos del concurso de méritos o la correspondiente para la mínima cuantía, así como el pliego de condiciones definitivo.

Pero, esta no es la única documentación que se publica digitalmente. Hay una serie de actas que también deben ser publicitadas. Entre los documentos de este estilo se encuentran: el acta de la audiencia de

aclaración de los pliegos de condiciones y de revisión de la asignación de riesgos previsibles, el administrativo de suspensión del proceso, el de revocatoria del acto administrativo de apertura, las adendas a los pliegos de condiciones y demás modificaciones a los estudios previos, el de cierre del proceso y de recibo de las manifestaciones de interés o de las ofertas, el informe de evaluación, el informe de verificación de los requisitos habilitantes para acceder a la subasta inversa en la selección abreviada de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, el acto administrativo de adjudicación del contrato, el de conformación de lista corta o multiusos así como el de la audiencia pública de precalificación, el de declaratoria de desierta de los procesos de selección o de no conformación de la lista corta o multiusos, al mismo tiempo, el contrato, las adiciones, prórrogas, modificaciones o suspensiones y, finalmente, el acta de liquidación de mutuo acuerdo (CMN, 2012).

Finalmente, la última exigencia a cumplir, también está dada para la Contraloría del municipio. De modo que, la CMN (2012) menciona que deberá ser publicado el proyecto de pliego de condiciones y el pliego de condiciones definitivo. Con todo, lo que concierne a la fecha de publicación de ésta, dependerá de la modalidad de selección de los contratistas.

En lo que cabe, hasta este punto donde se han abordado dos de las cuatro fases de contratación, se entrevé el enorme trabajo que conlleva este proceso. Esto, porque como se ha expuesto, no solo se trata de una gran suma de requisitos a cumplir, una notable cantidad de papeleo el cual debe ejecutarse de por medio, sino a la labor de análisis detrás de todo. Así pues, antes de pasar a la siguiente parte, es menester hacer hincapié en la contratación electrónica que el municipio de Neiva ha puesto en acción.

La subasta inversa es donde se observa en el Municipio de Neiva usualmente la contratación electrónica. Este tipo de subasta, según la CMN (2012) no es más que una puja dinámica que reduce de forma sucesiva precios durante un tiempo determinado, ha pasado a tener dos modalidades diferentes: presencial y electrónica, siendo esta última la de interés en este documento. De ahí que, se le brinde mayor atención a este modo de operación, cuya única forma de que no se lleve a cabo, es que la misma Contraloría Municipal de Neiva certifique que no cuenta con la infraestructura tecnológica para ello. Esto, porque como se sobreentiende, para el desarrollo de este tipo de subastas, se tiene que utilizar una plataforma tecnológica que garantice y otorgue plena seguridad sobre el origen e identidad del emisor del mensaje de datos y sobre su integridad y contenido. Por lo cual, ésta suele realizarse cuando la plataforma es puesta en funcionamiento por el Secop o, si es que este no cuenta con una propia, es ejecutada por algún tercero que posea confianza y veracidad en su trabajo.

Por lo que se refiere al procedimiento de la subasta inversa electrónica, como cualquier otra, da inicio en la fecha y hora señalada en los pliegos de condiciones. Dentro de estos pliegos, también se establecen la oportunidad en la cual los proponentes podrán conocer con suficiente antelación a la subasta, la herramienta que será utilizada para tal efecto. Por otro lado, en cuanto al precio de arranque, este resulta ser el menor de las propuestas iniciales y los proponentes que resultan habilitados para participar en la subasta presentan sus lances de precio electrónicamente, usando para el efecto las herramientas y medios tecnológicos y de seguridad definidos en los pliegos de condiciones (CMN, 2012).

Cabe destacar que, dentro de este proceso, la CMN (2012) destaca que conforme avanza la subasta, el proponente es informado por parte del

Sistema, únicamente de la recepción de su lance y de la confirmación de su valor, así como del orden en que se ubica su propuesta, sin perjuicio de la confidencialidad que se mantendrá sobre la identidad de los proponentes. Así, en ningún caso se hace público el valor de las ofertas durante el desarrollo de la puja. Por otra parte, respecto al curso de subasta, si en esta hay dos o más proponentes que presenten una postura del mismo valor, solo se registra como es obvio, la que haya sido enviada cronológicamente en primer lugar. En consecuencia, de estas formas se vela por la transparencia del acto, de la misma manera en que se hace cuando la entidad municipal se asegura de que el registro de los lances válidos de precios se produzca sin que haya una intervención directa de su parte, así como también en la posterior suscripción del contrato al ganador de la puja, quien firma el contrato y sus anexos, y los envía al Secop y a la entidad, siempre utilizando los medios de autenticación e identificación señalados en los pliegos de condiciones para verificar que todo esté en el respectivo orden.

Y, aunque hasta aquí se ha hecho mención de un procedimiento meticuloso para las subastas inversas electrónicas, no se puede negar que en cualquier momento y como suele suceder en muchas situaciones vivenciales, existe la probabilidad de que se presente una falla. Por lo que, contemplando que puede haber una de índole técnica, la CMN (2012) ha señalado que:

Si en el curso de una subasta electrónica inversa se presentaren fallas técnicas imputables al Secop, a la Contraloría Municipal de Neiva o a la empresa a cargo de la operación tecnológica de la subasta, que impidan que los proponentes envíen sus propuestas, la subasta será cancelada y deberá reiniciarse el proceso (p.28).

Con todo, además de este postulado hay que considerar otras cuestiones. Y es que, la subasta puede continuar si es la Contraloría

Municipal de Neiva quien pierde conexión con el Secop o con la empresa a cargo de la operación tecnológica de la subasta. En consecuencia, mientras sea esta entidad quien tenga las dificultades y no, los participantes en la puja, el acto puede seguir. Pero, además de esto, también puede existir otro caso. En concreto, que alguno de los proponentes pierda la conexión con el Secop por alguna situación suya o de su proveedor de Internet. De resultar esto, no se cancela la subasta y se da por entendido que el sujeto desiste de participar. Aunque, siempre y cuando, no logre volver a conectarse antes de terminar el evento. En síntesis, tomando en consideración que son muchos los inconvenientes que pueden surgir, es que se habilita una línea telefónica abierta cuya disponibilidad es exclusiva para el certamen, la cual presta auxilio técnico a lo largo de la subasta para informar a los proponentes sobre aspectos relacionados con el curso de la misma (CMN, 2012).

Habiendo sintetizado el aspecto electrónico dentro de las fases de contratación, el lugar donde este actúa, se prosigue con las dos últimas partes de este proceso. De modo que, tras varios momentos indispensables, al fin se llega a la etapa contractual donde se celebra y ejecuta el objeto del contrato o convenio. De acuerdo a la CMN (2012), aquí, además de lo que se ha señalado, se perfecciona y legaliza el contrato y, una vez está listo, se le asigna un número secuencial con el que se identificará, pero a la par, también son foliados todos los documentos que hagan parte de la carpeta del respectivo contrato o convenio. Por lo que, para la suscripción del contrato, cabe un proceso de verificación de la existencia de la fotocopia de la Cédula de ciudadanía, del pasado Judicial, paz y salvo Municipal, Certificado de existencia y Representación Legal o Inscripción en la Cámara de comercio, según sea el caso y RUT. Además, suelen consultarse los antecedentes disciplinarios y fiscales por parte de la Contraloría.

Por otra parte, en el aspecto del perfeccionamiento, se considera que este se encuentra cuando se logra un acuerdo por escrito sobre el objeto y contraprestación. De manera que, el documento debe contener algunos puntos como el tipo de contrato, la identificación completa de las partes del contrato, el bien, obra o servicio a contratar, los elementos esenciales del contrato, el sitio de entrega de los bienes, de la prestación de los servicios o ejecución de la obra, las obligaciones de las partes, las especificaciones técnicas del bien, servicio u obra contratado, la indicación de la existencia de una supervisión y/o interventoría del contrato, la indicación de las multas aplicables conforme las normas y procedimientos vigentes, la cláusula de indemnidad, así como la penal pecuniaria, las garantías, la cláusula de restablecimiento o ampliación de la garantía, el pacto de las cláusulas excepcionales al derecho común, la indicación expresa de la no existencia de relación laboral con el contratista o el personal del que éste disponga, las prohibiciones a las que haya lugar, la indicación del régimen jurídico aplicable, la indicación sobre la solución de controversias y el domicilio del contrato (CMN, 2012).

En cuanto a la legalización del contrato, también hay ciertos requerimientos. Así, para este se requiere del correspondiente registro presupuestal que como dice la CMN (2012), “consiste en la certificación de apropiación de presupuesto con destino al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del contrato” (p.47). Por lo cual, se tiende a categorizarlo como un instrumento a través del cual se busca prevenir distribuciones que superen el monto autorizado en el correspondiente presupuesto. Esto, para evitar que los recursos destinados a la financiación se desvíen a otro fin.

Una vez que el acuerdo ha pasado por lo anterior, por su debida celebración, perfeccionamiento y legalización, es cuando al fin puede

llegar su ejecución. Y, esto no es se limita a la compra del bien o servicio, también debe existir una serie de situaciones. Por consiguiente, se pide que las garantías previstas en el contrato sean presentadas por el Contratista dentro del término estipulado para ser revisadas y aprobadas por la Secretaría General. Así, el contratista, de la misma forma, debe acreditar que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar (CMN, 2012). Pero aquí no acaba todo, a continuación, debe existir un control y seguimiento a la ejecución del contrato. Así pues, es la contraloría quién vigila esto mediante la interventoría y/o supervisión que, para cada caso particular, designe y establezca el ordenador del gasto que señala en el contrato.

Finalmente, tras todo esto, tras un proceso largo y minucioso, es cuando por fin se establece la etapa post contractual. Esto es así, porque cuando el contrato ha perdido vigencia, es necesario realizar la debida liquidación. Por lo cual, la CMN (2012), enfatiza en que son objeto de liquidación, los contratos de ejecución sucesiva y aquellos que lo requieran por reportar a su terminación obligaciones pendientes de determinar, o por su terminación en forma anormal. Por el contrario, los contratos de tracto sucesivo, es decir, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo, son objeto de liquidación de común acuerdo con el Contratista. Con todo, de haber un caso especial donde las partes no llegan a un acuerdo, se procede a la Liquidación Unilateral del contrato. Así, también en señala en cuanto a la temática, que la liquidación no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Por consiguiente, se ha determinado que el procedimiento de liquidación del contrato se debe realizar dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes

para el efecto. Dado el caso de que no exista tal término, la liquidación se ejecuta de acuerdo a la normativa que se halle vigente. Cabe destacar, que en este período es fundamental la actuación del supervisor o interventor del contrato. Este es quien actúa en representación de la Contraloría Municipal de Neiva y además efectúa junto con el contratista, la revisión y análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas para que la liquidación pueda brindarse (CMN, 2012).

Siguiendo con la liquidación, para ella, la CMN (2012) tiene en cuenta parámetros como el alcance. Es decir, para esto se efectúa un balance de la ejecución de las prestaciones del contrato y se suscriben los acuerdos para declararse a paz y salvo. Sin embargo, si no se logra un acuerdo entre las partes, cada una es libre para dejar las constancias que considere pertinentes. Asimismo, otro aspecto que se toma en consideración son los soportes que amparan la liquidación. Esto lo ejecutan los interventores o supervisores del contrato quienes remitirán los proyectos del acta correspondiente a la Secretaría General, para que luego de su verificación se proceda a la suscripción definitiva de las mismas por parte del Contralor Municipal y el supervisor/interventor. De igual forma, se considera los condicionamientos. En pocas palabras, como ya sabe, el último desembolso o pago a favor del contratista deberá condicionarse a la suscripción del acta de liquidación contractual, acompañada de los soportes pertinentes. Por último, se considera la reevaluación del proveedor, con el fin de determinar su cumplimiento en las entregas, la calidad del servicio y del producto.

Así, con esto se termina de sintetizar la forma en que la Contraloría de Neiva ha dado un gran paso para introducir en sus líneas de contratación la modalidad electrónica. Aunque ha parecido extenso, se ha tratado de, al colocar las bases donde nace el manual utilizado por la entidad con el objeto de contratar, resumir los puntos más importantes de los principios,

así como las de las diferentes etapas que abarcan este riguroso proceso. Pero sabiendo que hay mucho más para hablar del tema, a continuación, se abordará cómo la información en este municipio colombiano, ha modernizado su forma de divulgación.

3.3 Modernización en la divulgación de la información en el municipio de Neiva

Continuando con el tema principal, en este acápite se trabajará con la vinculación existente entre la contratación electrónica y la transparencia. No obstante, también se tocará el acceso a la información que los habitantes de Neiva han gozado, como parte del trabajo que se ha realizado para brindarles el derecho que les corresponde.

Sin embargo, no se puede entrar en materia sin señalar el porqué del uso del canal digital o electrónico. Y es que, en un mundo globalizado en que la tecnología es importante, es obvio que distintas organizaciones se han visto en la necesidad de usar estos medios para alcanzar al público. Así, se comprende que la municipalidad de Neiva ejecute un esfuerzo para mantener un enlace comunitario que permita a las personas, no solo un espacio donde conocer aquello que quizás necesite para un determinado asunto a formar, sino también un sitio donde obtener información fidedigna, que sea de primera mano y sin tener que realizar tantos procedimientos burocráticos que consuman su tiempo.

Con todo, los beneficios no solo se reducen a lo anterior. La incorporación de avances tecnológicos, se ha vuelto un sinónimo de eficiencia porque en conjunto con el personal, los datos, los procesos y los usuarios de la red, constituyen todo un sistema de información que cumple por completo su función (Whitten Lonnie, y Víctor, 1996).

En este entendimiento, La municipalidad de Neiva, impulsó la gobernanza en la gestión pública a través del uso y aprovechamiento de

las TICs a su disposición. En este contexto, la web de la Alcaldía es trascendental, en tanto permite un acceso irrestricto a todos los ciudadanos.

Y, aunque de esta página hay mucho que señalar, en concordancia con lo que se debe abordar en primer término, se hará mención del enunciado de la contratación electrónica. Así pues, existe un apartado especial que toca esta temática, el cual abarca cinco temas: Plan anual de adquisiciones, publicación de la información contractual, publicación de la ejecución de los contratos, manual de contratación, adquisición y/o compras y, formatos o modelos de contratos o tipos de pliegos. Todo esto, de suma importancia, pues si se recuerda el apartado anterior donde se dio un análisis y explicación del proceso de contratación de estilo digital, se comprende que la mayoría de aspectos seleccionados para compartir a la población resulta esencial, si es que ésta busca datos para efectuar dicho proceso contractual.

Así que, la primera línea que informa acerca del plan anual de adquisiciones, resulta ser una herramienta para facilitar a las entidades estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, así como diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda, que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación (Alcaldía de Neiva [AMN], s.f). No obstante, se puede leer entre líneas el beneficio público de esto porque, al tener constancia de las necesidades municipales, los interesados pueden hacer sus planes de trabajo en consonancia con aquello faltante para posterior, presentar sus servicios a la comuna.

La publicación de la información contractual por su parte, es un apartado funcional en el cual se presenta las modalidades de contratación, interventoría y supervisión. De modo que, puede accederse con suma facilidad a información de procedimientos. Por lo cual, Mogollón y

Ordóñez (s.f) señalan que aspectos como información, datos del contrato, plan anual de adquisiciones, tipos de documentos necesarios, cronograma, configuración financiera, documentación, información de la selección, visita al lugar de ejecución, información presupuestal, cuestionario, así como observaciones y mensajes, son accesibles para el público, de la misma forma en que también pueden indagar en los distintos contratos establecidos por la contraloría, ya sea para observar la información general, las condiciones de Bienes y Servicios, los documentos del proveedor y del contrato, información presupuestal, ejecución del Contrato, las modificaciones del mismo o bien, algún tipo de incumplimiento.

En cuanto al manual de contratación, adquisición y/o compras, en esta línea también se encuentra un libro abierto respecto a documentación. En consecuencia, todo lo que cabe en el área de gestión de la contratación, es decir, los contenidos mínimos que deben tener los estudios previos que deben ejecutarse en una etapa preparatoria, los requisitos habilitantes y los requerimientos mínimos para la liquidación de contratos, pueden ser encontrados en este apartado. Como resultado, los lineamientos para estos están disponibles para su descarga electrónica, haciendo que el acceso sea práctico para muchos. Aunque, cabe señalar que otros documentos también interesantes para el quehacer, se encuentran disponibles en la misma modalidad. Por lo que, el manual de contratación, el de supervisión e interventoría, el de pliego y proyecto de pliego de condiciones, además del cuadro de cuantías de vigencia fiscal actual, pueden guardarse en cuestión de segundos, tanto en una computadora como un celular para el uso que se crea conveniente.

Así pues, la puesta de la página web con información para todos, enmarca por completo el derecho al acceso de la información brindado

al municipio de Neiva. Sin embargo, esto solo muestra una de las muchas cosas que se ejecutan y pueden hacerse a futuro para promover una accesibilidad mucho más sencilla al pueblo. Por lo cual, se hace necesario mencionar las metas a largo plazo que se ha propuesto la Gobernación de Huila (GH, 2020) que son: aumentar a un 70% los hogares conectados a través de Internet, incrementar de 87 a 290 millones las transacciones digitales realizadas, así como transformar electrónicamente, 34 trámites de alto impacto ciudadano. Por consiguiente, se entiende la intención de los altos agentes de estado de superar obstáculos con las cuales antes se contaba.

Acerca de esto, hay que mencionar que el nacimiento de la página web como medio de transmisión de información, no ha sido la única manera ideada en los últimos tiempos por la Alcaldía de Neiva por mantener otros canales de comunicación. Así, ésta también ha contado con vías tradicionales como la publicidad escrita, la radio, pendones, grupos de WhatsApp, oficina de comunicaciones y mediante la voz a voz de los líderes o ediles de las diferentes comunas para informar a los usuarios todo lo que necesita comunicar (Oviedo y Molina, 2021).

En consecuencia, Neiva ha hecho uso de diferentes componentes de comunicación pública y aún se le hacen recomendaciones para seguir con la misma. Por lo que, en un primer término, la comunicación interna que está orientada a la difusión de políticas y la información generada al interior de la entidad para una clara identificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas, los proyectos y la gestión del Alcalde y de cada uno de los secretarios de despacho, gerentes de entidades descentralizadas y directores, se continúa sugiriendo. Por tal razón, Oviedo y Molina (2021) aconsejan informar a los servidores públicos por medio de un boletín mensual, de las acciones y recomendaciones a los funcionarios y personal de la administración en

torno a una imagen de identidad corporativa que los convierta en ejecutores de lo público. Todo, por medio de correos institucionales de los clientes internos como funcionarios, provisionales, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales, contratistas, etc. Asimismo, uso de murales internos de cada piso con información de eventos, encuentros, actividades importantes a realizarse, agendas, periódico institucional y recortes noticiosos.

Con relación al ámbito de la comunicación externa, que es un segundo componente, se señala también la divulgación de la información de la entidad pública sobre su gestión y resultados en forma amplia hacia los diferentes grupos de interés, por ejemplo, a la ciudadanía, medios de comunicación locales, regionales, medios digitales, ministerios, Contraloría General de la Nación, Procuraduría, entre otros. Con esto se quiere decir, que este tipo de comunicación debe garantizar que las prácticas de interacción con las partes interesadas y la ciudadanía estén enfocadas a la construcción de lo público y a la generación de confianza. Por lo cual, la creación de boletines escritos, audiovisuales y gráficos de forma diaria, que conserven la línea discursiva de la Administración Municipal, pero que además garanticen la calidad de los contenidos, se considera una herramienta y canal importante, de la misma forma que la entrega de información oportuna y atención a los medios de comunicación, locales y regionales (Oviedo y Molina, 2021).

Con todo, llegando a la conclusión de que una parte de los medios utilizados, los de tipo tradicional, son lentos en cuanto al aspecto comunicacional, es decir, que toman demasiado tiempo de acción para ponerse en práctica, es la razón por la cual muchos especialistas le han propuesto planes de inversión a la municipalidad de Neiva, para mejorar esta pequeña debilidad. De modo que, así surgen distintos proyectos como el bien conocido Plan Estratégico de Tecnologías de la Información

(PETI), el cual “se formuló considerando la parte institucional en la cual se alinean los procesos de la entidad con la tecnología para generar valor y cumplir de manera efectiva las metas del plan de desarrollo departamental” (GH, 2020, p.1).

El PETI es un proyecto que cada cierto tiempo se reactiva. En pocas palabras, es ideado con objetivos solo para un determinado periodo. Esto, porque como cualquier plan puesto en acción, plantea la necesidad de ser analizado, de observar con detalle la existencia o falta de cumplimiento de metas y de posterior, si la situación lo amerita, ejecutar un ajuste de estas que permita mejores resultados.

Por lo anterior, es que el PETI que abarca el año en curso, de acuerdo a la GH (2020), se propuso como principales objetivos, primero, llevar Internet a los hogares de menores ingresos y segundo, lo importante para este estudio, mejorar la interacción entre entidades públicas y ciudadanos. Por tal razón, entre sus estrategias está la creación de un fondo y regulador único para asumir los desafíos de la convergencia tecnológica en el sector de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), generación de un modelo para solucionar el acceso público a Internet en zonas rurales, promoción de una política de Estado para la transformación digital a través de la interoperabilidad de plataformas, contacto a través del portal único del estado, uso de tecnologías emergentes, seguridad digital, formación en talento digital, y fomento del ecosistema de emprendimiento así como una mejora de la calidad de Internet en el país, el impulso de la transformación digital de la administración pública a través de la digitalización y automatización masiva de trámites y el diseño y ejecución de un plan de modernización tecnológica.

A nivel nacional, en toda la República de Colombia, como se ha querido mostrar, eso es lo que se espera ejecutar. Por lo que, la meta es alta a

nivel general, pero también lo es en el plano departamental. Incluso, en realidad, siempre ha sido así. En pocas palabras, ya el programa titulado “Inclusión e innovación tecnológica para el desarrollo humano, social y productivo del departamento”, formulado para el periodo del 2016 – 2019, era ambicioso.

De acuerdo a la GH (2020), el programa mencionado tuvo varios objetivos. El primero fue aumentar el nivel de apropiación de las TIC en el departamento. Y esto, se logró en cierta medida. Una buena parte de la población fue atendida en componentes del Ecosistema Digital Departamental y para ello, se capacitó a los ciudadanos en el manejo de las TIC, se implementó zonas de conexión WIFI y se formaron instituciones educativas Oficiales y bibliotecas con servicio de internet. Por otro lado, para la finalidad de alcanzar el Sello de excelencia en Gobierno en Línea, se formó un directorio de Sistemas de Información de la entidad, un sistema de información de historia clínica Única, se conectó municipios a la Ventanilla Única Departamental, se ejecutó un sistema de Gestión Académica y Administrativa para Instituciones Educativas del departamento y una plataforma virtual y tecnología móvil para el emprendimiento y teletrabajo, además de claro, aumentar los trámites y/o servicios implementados en línea. Asimismo, a través de distintos pasos también se trabajó en aumentar la participación ciudadana y el índice de gobierno abierto, como en la entrega de servicios de calidad.

Y, aunque todo lo ejecutado se podría considerar un enorme avance, con el inicio de un nuevo periodo de gobierno, se comprendió que se debían crear nuevas estrategias para mejorar tanto en componentes del ecosistema TIC del departamento como la conectividad, el acceso universal a internet y la transformación digital. Por lo cual, las estrategias para el periodo en el que se está, no solo giran alrededor de la siempre facilitación del acceso de los ciudadanos a internet y a fomentar la

apropiación de TIC y la inclusión social digital sino también se dirige más allá, al promover el talento de Tecnologías en la información (TI) y la transformación digital sino en también fortalecer la política de Gobierno Digital en el Departamento (GH 2020).

No cabe duda que con esto se refleja el interés por el avance, pero como se mencionó con anterioridad, hay autores que señalan que con lo establecido no es suficiente. En consecuencia, plantean el manejo de herramientas distintas que van desde el uso de redes sociales para realizar, por ejemplo, conferencias o muestras de información a través de Facebook hasta, invertir en equipos tecnológicos. En cuanto a lo último, la base puede encontrarse en una investigación realizada por Bartolacci et al. (2015) el cual señaló el empleo de pantallas táctiles interactivas como recurso comunicacional para en su caso, brindar información y promoción de distintos destinos turísticos, de un modo rápido, dinámico y eficaz a la población de Córdoba, España.

Respecto a esto, si bien se comprende que hay diferencia en los casos, que aquí no se trata de ampliar el alcance de una empresa turística, la finalidad no está lejos de ser la misma. Al fin y al cabo, todo se trata de comunicar. Por tal razón, la utilidad presentada en las pantallas interactivas no es ajena e inclusive, su mismo trabajo de recopilar, organizar y nuclear toda la información disponible en un recurso comunicacional moderno e innovador, está a la par del que debe ejecutarse en el municipio de Neiva. De modo que, la inversión en equipos tecnológicos como el mencionado, está más que recomendado. Y es que, ya ha quedado claro que la publicidad es un factor preponderante para garantizar la captación de gentes y dar a conocer las características y fortalezas de los productos o servicios existentes en diversas entidades (Ordoñez, 2016). De ahí que, se reconozca que:

Una alternativa de modernizar la alcaldía de Neiva es invertir en la adquisición de unos equipos de alta tecnologías como las pantallas LED para informar a los usuarios todos los acontecimientos que están ocurriendo internamente en las oficinas de la entidad pública y así reducir los costos que se invierte en el área de las comunicaciones cada año (Oviedo y Molina, 2021, p. 29)

Otro aspecto tomado en cuenta en relación a esto, es que las pantallas LED además, pueden proporcionar ese acceso a la población con la ventaja de que ninguna persona necesita contar con servicio de internet, para que lo comunicado pueda llegarle. Así pues, esta herramienta presenta muchas oportunidades, entre las cuales, Oviedo y Molina (2021) destacan la mega tendencia a futuro que este recurso posee para divulgación de información y publicidad, el cuidado que brinda al medio ambiente al disminuir la impresión de papel y tintas, el ahorro de dinero brindado en el presupuesto para invertir en Internet para los habitantes de Neiva de escasos recursos económicos y el factor de crecimiento en los índices de divulgación. Asimismo, se enfatiza en que éste puede ayudar a dar a conocer información oportuna a los usuarios, de manera efectiva y económica, y que, a su vez, genera diversos empleos a la comuna.

Por otra parte, entre las fortalezas del uso de pantallas LED se menciona que éstas cuentan con tecnología de excelente fabricación, que además son tendencia en grandes ciudades del país colombiano por lo que, a la par de todo el ramo del acceso a la información que se busca, también podría dirigir a Neiva para ser una mejor ciudad intermedia con un superior desarrollo tecnológico. De igual forma, su uso marca una descripción detallada de lo que es la Alcaldía y qué pretende lograr. Asimismo, son literalmente fáciles de utilizar, cuentan con un precio aceptable y alcanzable, buena calidad de imagen, brinda excelente

servicio técnico, comunicación en tiempo real e integración con otros medios de comunicación (Oviedo y Molina, 2021).

Pero, dejando a un lado la inversión que puede realizarse para adquirir esta herramienta, Oviedo y Molina (2021) también puntúan otras acciones que podrían servir para cumplir el mismo objetivo. Así, la elaboración de un Periódico Semanal Institucional con notas informativas de los principales hechos, acontecimientos, gestiones, eventos y realizaciones de la Administración Municipal, que sea difundido por listas y grupos de WhatsApp, redes sociales, portal de noticias de la Alcaldía de Neiva y correos electrónicos, resulta trascendental. Por lo que, en la misma línea, alimentar los contenidos para las redes sociales mediante diseños gráficos, post, gif, banner y demás contenidos multimedia, se considera ideal, así como el acompañamiento de estos por medio de la producción de audios y videos. Más como agregado, para aumentar la efectividad de las acciones, se ha recomendado la realización de transmisiones en directo por Facebook Live y demás redes sociales, de las acciones, campañas y ejecuciones que realice el Alcalde, así como directores, secretarios de despacho, gerentes de entidades descentralizadas, jefes de oficina y líderes de programas.

De esta manera se cierra este punto destinado a la contratación electrónica, pero a continuación se abre un espacio donde se analizarán los procesos mencionados a la luz de casos reales de dos entidades diferentes cuyo plan fue establecer una contratación con el municipio de Neiva.

4. Análisis de Procesos de Contratación Electrónica

3.1. Redex S.A.

La contratación electrónica es el objeto de estudio de este trabajo. Por lo cual, habiendo analizado la parte teórica, todo lo relacionado con el

manual de contratación del municipio de Neiva, se hace fundamental analizar los procesos estudiados, más en esta ocasión, desde una perspectiva práctica. Como resultado, quizás no se abarque un caso completo donde se tenga presencia de las cuatro fases ya mencionadas a lo largo de este documento (por ser un proceso largo donde además el número de documentos de por medio es muy extenso), pero sí se tocará lo necesario para cumplir el objeto de análisis de este apartado.

De manera que, para iniciar, se trabajará con un par de casos relacionados con la entidad REDEX S.A. El primero de ellos, se trata de un documento de etapa contractual, en el cual el municipio de Neiva comunica la aceptación de un tratado junto con la oferta, para tal y como lo menciona la CMN (2012), celebrar el contrato con la empresa mencionada. Así, desde donde inicia el escrito, en el título, se observa que este está apegado a los lineamientos del manual de contratación. Esto, por el hecho que se deja por sentada la aprobación de la propuesta dada y además establece la modalidad de selección (que para estos efectos se trató de una invitación de mínima cuantía), su número serial y los servicios que se prestarán los cuales son de tipo especializado.

Una vez que se señala lo primordial, se prosigue a encontrar el nombre completo, la aclaración de mayoría de edad y número de cédula de quien actúa en nombre del Municipio, pues como se ha abordado, es necesario que la municipalidad cuente con un individuo que, a razón de su puesto en la entidad, de fe del proceso llevado a cabo. Como resultado, los datos generales de ese individuo aparecen en el contrato celebrado, pero también son agregadas algunas fechas y números de decretos y actas que avalan la autoridad conferida hacia él, hacia su respectivo nombramiento. Asimismo, de forma continua, se enumeran una serie de leyes, literales, numerales y normativas bajo las cuales la persona a cargo expresa el cumplimiento de un procedimiento de selección

objetivo, donde se agotó la etapa preparatoria de estudios previos, evaluación técnica y jurídica de la propuesta realizada para reafirmar el sentido de transparencia del proceso. Y, tras esto, lo que podría tildarse de preámbulo, se señala con todas sus letras, el objeto de la relación con REDEX S.A el cual se resumen en “contratar los servicios de mensajería expresa con comprobante de entrega a destinos urbano, rural y nacional emitidas por la secretaria de educación de la alcaldía de Neiva para el desarrollo de sus funciones”.

Por supuesto que, a la par del objeto de la relación, también se observa colocado algo que no puede faltar: El valor o coste del servicio. Por tal razón, este es mencionado, así como la empresa con la cual se ejecuta la relación y el nombre y datos generales de la persona que actúa como representante legal de REDEX S.A. Pero, cabe destacar, que en concordancia con todo el proceso que se redacta, debido a que así lo pide el manual de contratación, aunque parece obvio por haber sido la modalidad de selección de mínima cuantía, se señala que la oferta establecida resultó ser la más económica y que, cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos. No obstante, estos requerimientos mencionados abarcan más de lo que parece. De manera que, por ello, en un párrafo siguiente, se hace mención de la suscripción del contrato previo a estudios y documentos suscritos por la secretaría de educación, que resulta ser la dependencia donde surge la necesidad que origina el proceso contractual.

En cuanto al proceso, hay que hacer énfasis en cierto señalamiento dentro del contrato. Y es que, como se lee, la contratación electrónica se puede vislumbrar por medio del uso de la plataforma SECOP II donde se señala que, además, en dicha página, está a disposición del público, la información sobre la relación estudiada y anexos de la misma. Como resultado, tras hacer las menciones correspondientes, es que a

continuación, en el contrato se traza lo que se indica en el manual y que es, el establecimiento de las condiciones esenciales de la relación contractual.

Por lo cual, en el orden establecido en el manual de contratación de Neiva, el documento que hace referencia a la aceptación de una oferta de mínima cuantía con REDEX S.A, menciona una a una, cada condición propuesta. Así, como número uno, se establece el contratista, el nombre del representante legal de la entidad, y de nuevo, se mencionan sus datos personales de mayor relevancia para el efecto contractual. Posterior, se señala el domicilio de la empresa y juntamente, se repite el monto económico del servicio. Sin embargo, a diferencia de la primera parte del documento donde se detalló una solo suma monetaria, aquí se puntualizan dos precios. Uno, correspondiente al valor neto del servicio y el otro, al IVA. Por lo que, no hay un cambio del valor neto, pues la suma de las cantidades expresadas en este párrafo, al final corresponden a la señalada al inicio del escrito. En pocas palabras, no existe una diferencia, más que por un lado los datos están separados por valor real e impuesto de valor añadido y, en el otro, por valor total.

En el punto cinco de condiciones contractuales, por su parte, se puntualiza el cumplimiento del certificado de disponibilidad presupuestal que, como se sabe, es necesario para saber de dónde se dispondrá el dinero para cumplir con el valor del servicio adquirido. Así pues, se coloca el número bajo el que descansa el certificado, por quien fue expedido y qué artículo se tomó en cuenta para mediar el proceso, cuál fue la fuente de financiación, cómo se conceptualizó la inversión, quién lo profirió de esta forma y por qué oficio.

A posterior, como también es necesario y así se solicita, el contrato pasa a hacer mención de las obligaciones del contratista que, en un primer término, trata de aquellas de nivel general. De modo que, algunas se

consideran de base al pertenecer a maneras de operar de cualquier contrato y otros, por el contrario, son delimitados de forma exclusiva a la relación a formar. En consecuencia, se encuentran obligaciones de muestra de pagos a diversos sistemas estatales señalados por la ley, así como entrega de informes mensuales de las actividades realizadas por el contratista y que estén unidas a la relación contractual formada, mediante la plataforma de SECOP II. Por otro lado, también se exige el préstamo de un servicio de calidad, que cumpla con todos los estándares y donde se cuide y preserve todos aquellos documentos o bienes que lleguen a manos de la empresa, a razón del servicio prestado a la municipalidad de Neiva.

Más, dejando en claro los asuntos generales, se procede a los detalles. Por lo cual, en el documento contractual, pasa a tener su espacio, las obligaciones específicas del contratista. Allí, antes de entrar en materia, aparece un cuadro donde para más claridad, se mencionan los servicios de mensajería que REDEX S.A presentará, los diferentes pesos que trasladarán, así como los destino a los cuales movilizarán la carga. Una vez señalado estos, se enumeran las obligaciones que, de forma obvia, giran en torno al servicio que se suministrará. Por consiguiente, una gran parte de estos señalan el cuidado de los documentos y bienes, el número de identificación que deben portar para no ser extraviados, los horarios establecidos de recolección y el aproximado de entrega, además de otros detalles que se requieren para que la relación de buenos frutos, no haya inconvenientes por ninguna de las partes y se brinde un servicio de calidad.

Después de puntualizadas estas obligaciones por parte del contratista, como no se puede dejar a un lado, se prosigue con las obligaciones del municipio. En consecuencia, también se señalan en el caso estudiado, cinco puntos a los cuales la municipalidad de Neiva se compromete. Y,

una vez dictaminadas estas, se sigue detallando otros aspectos necesarios para el contrato. Por lo que, con esto se hace referencia al sitio donde se ejecutará el contrato, el plazo de ejecución del mismo y la forma de pago. Con relación a lo último, siguiendo las razones del manual de contratación, se hacen los debidos señalamientos que se crean convenientes y que, en este caso, algo a enfatizar es que las acreditaciones de pagos compartidos a la municipalidad, se piden cargados al SECOP II, la herramienta tecnológica por excelencia de Neiva.

Por otro lado, en el escrito también se enmarcan las garantías del contrato, los puntos referentes al cumplimiento, pagos de salarios y calidad del servicio. Después, se señala, de acuerdo a la ley del Estado, la existencia de exención del pago de prestaciones al no haber ningún vínculo laboral entre el municipio y REDEX S.A. Posterior, se hace una declaración de cláusulas excepciones acorde a lo estipulado por la ley y continuación, se abarca los puntos de indemnidad, multas y las cláusulas penales porque como lo declara el manual, son necesarias para dejar estipulados las formas a proceder ante determinadas situaciones negativas que podrían presentarse en medio de la relación contractual y para las cuales hay que adelantarse.

Los documentos del contrato, son otro punto mencionado como condiciones del escrito. Así, en esta línea, vuelve a repetirse que, si se ha llegado a esta aceptación, es porque los estudios previos fueron un soporte importante para la elección. Por lo cual, en este caso, la oferta económica y las condiciones técnicas se vuelven inmodificables, por lo que no se aceptarán peticiones de reajustes a lo puntualizado. De manera que, se cierra toda posibilidad de negociación a lo ya planteado y a continuación, se pasa a cerrar el contrato con dos aspectos específicos: La supervisión del contrato (a manos de la Secretaría de

educación por parte de la Alcaldía de Neiva y de otro agente que confirme REDEX S.A) y el perfeccionamiento y ejecución del contrato. Y, con respecto al último, es de conocimiento que el proceso es diferente según las necesidades de cada relación contractual establecida. De modo que, para esta en particular, se pidió para el perfeccionamiento, la suscripción por la Administración, luego el pago de los impuestos a los que haya lugar y, para la ejecución, la expedición del registro Presupuestal y la aprobación de las garantías exigidas. Así pues, para finalizar, se encuentra la firma del representante de la municipalidad de Neiva.

En definitiva, con este caso se pudo observar cada aspecto que debe contener un contrato entre partes, según el manual de contratación de Neiva. Así, se entrevistó la forma de seguir los referentes establecidos para este proceso, sin faltar a uno solo de ellos. Con todo, se sabe que con el documento anterior no acaba todo y por ello, para también seguir analizando esta etapa contractual, se dará seguimiento al mismo caso en cuestión de REDEX S.A. Sin embargo, la diferencia se haya en que ahora, se procederá a examinar el acta de iniciación de la relación contractual.

De manera que, en este nuevo documento que brinda seguimiento al caso, lo primero que se observa es el tipo de escrito del que se trata, el número de versión, y la fecha desde la cual se encuentra en vigencia. Asimismo, hay presencia de la especificación del tipo de contrato, el objeto de este, la empresa contratista y su representante legal con todos sus datos personales, el valor del contrato, el plazo de ejecución del acuerdo y, la fecha de aprobación de la póliza. Todo esto, es brindado de forma resumida, sin redundar en detalles, sino yendo al punto específico debido a que a diferencia del escrito anterior el cual poseía una extensión considerable al tratarse de una aceptación de oferta, se entiende que un acta de iniciación no cuenta con la misma característica. Así pues, es

más concreta y reducida, por ello, lo que procede a seguir enumerando, también cuenta con aspectos bien definidos.

En consecuencia, el acta de iniciación se continúa mostrando la fecha en la que los tres sujetos que deben firmar el documento para validarlo, se reúnen para este quehacer. De manera que, se señala a quien funge como supervisor del contrato, a la persona a cargo del apoyo a la supervisión y en última instancia, al representante legal de la empresa contratista REDEX S.A. Una vez presentados estos individuos y sus funciones, se procede a mostrar el inicio de la ejecución del contrato en la cual se supone que los mencionados dan constancia de varios puntos en los que se hayan de acuerdo.

De nuevo, aquí se señala que cada acta será diferente en las líneas abordadas. No todas trazan las mismas directrices, aunque, bien es cierto que algunos puntos podrían encontrarse relacionados con otros casos contractuales. Así, para este caso en específico, la primera constancia que se brinda es en relación al cumplimiento de los requisitos de ejecución establecidos por las leyes de la República de Colombia, los cuales son la aprobación de las garantías y el compromiso presupuestal expedido. Y con respecto a esto, puede entenderse dónde se relaciona este punto con el caso anteriormente analizado. Y es que, si se recuerda, estos dos aspectos se pedían de forma expresa, para ejecutar el contrato. De ahí que, en esta acta esto señalado para dar fe, de que el procedimiento es perseguido.

Asunto aparte, los involucrados brindan su constancia en otros aspectos. Uno de ellos, es el compromiso de parte del contratista a ejecutar de forma estricta el contrato desde la fecha de reunión y firma. Por otra parte, también se muestran de acuerdo a no aceptar alternativas o adiciones distintas al objeto del contrato a no ser que se presenten de forma escrita y por parte del supervisor del contrato. Asimismo, también

se toca el tema de la información brindada al contratista acerca de sus obligaciones con la Alcaldía de Neiva y que éstas serían corroboradas por un supervisor delegado para la tarea. Y, para finalizar el apartado, en común acuerdo, los agentes dejan en claro, que la ciudadanía fue convocada para hacer veeduría de los procesos de contratación de la relación que se trata, pero que no se presentó persona alguna a este asunto. De esta forma, el acta se cierra, con la constancia en forma de firmas de los agentes previamente mencionados.

Este último ejemplo de caso real que se suma al anterior en relación a REDEX S.A, resulta de total interés en términos de análisis de los procesos contractuales, pues como se observó, estos se apegaron totalmente a aquello que indica el manual de contratación de Neiva. De manera que, con esto no solo queda señalado la transparencia del acto por estar acorde a la ley, sino la agilidad con la que se producen estos pasos. Y es que, la nueva modalidad de contratación electrónica aporta una disminución en el tiempo de ejecución. Esto, porque como se ha estudiado, la implementación del SECOP como una plataforma electrónica donde puede darse el enlace entre la Alcaldía y los posibles contratistas, además de también ser el lugar de intercambio de papeleo para las fases de contratación, permite que el tiempo se optimice. Por lo que, todas aquellas horas que podrían invertirse en viajes a un sitio físico, en realizar filas largas para tomar documentación, con este medio, se reducen de forma significativa.

Y, aunque se comprende las fortalezas de la contratación electrónica, también se debe destacar el aporte brindado a la ciudadanía. De manera que, de nuevo entra el SECOP en esta afirmación debido a que, en esta plataforma digital, los usuarios de cualquier lugar, pueden acceder a documentación como la analizada en los casos anteriores y, con el mínimo de dificultades de por medio. Por tal razón, se refleja la

transparencia de los procesos de contratación, la clara información que se le presenta a todo aquel interesado en indagar.

Pero asunto aparte, aunque aquí se concluye el análisis del proceso de contratación de REDEX S.A, se reconoce que hay más aspectos por analizar. Al fin y al cabo, se trata de cuatro fases las que plantea el manual de contratación. Por lo cual, a continuación, también se abordará los casos de otra entidad que, de igual forma, contrajo una relación contractual con la municipalidad de Neiva.

4.2 Idem S.A.

Siguiendo con el análisis práctico del manual de contratación de Neiva, ya habiéndose examinado la fase contractual por medio de dos casos paralelos y continuos en relación a cierta empresa, se hace necesario continuar en la misma línea de acción, pero esta vez, desde la perspectiva de un caso que abarque la etapa post contractual. Así pues, ahora se trabajará con la entidad de IDEM S.A y la relación contractual que esta estableció con la municipalidad mencionada.

Por lo que, para dar inicio, se deja constancia que el primer documento a analizar se trata de un acta de terminación de contrato, el cual es un escrito que ya se ha explicado en este trabajo y que procede a realizarse una vez que las obligaciones de las partes se dan por terminadas. Por consiguiente, queda sobreentendido que lo analizado a partir de ahora, gira alrededor de un proceso cuya finalidad es concluir un largo periodo de trabajo. De manera que, parte de lo expresado será conformado por supuestos que bien fueron ratificados o descartados a lo largo del tiempo que el contrato se situó de pie.

Pero entrando en el tema, en cuanto al acta de terminación, en un primer término se encuentra fijado el número de la versión del escrito, así como la fecha desde la cual se encuentra vigente. El título, se haya a

continuación, aseverando que se trató de un contrato de suministro celebrado entre el municipio de Neiva y la organización IDEM S.A. Asimismo, para efectos de validez, se escribe el número del contrato y el año en que fue aprobado. Por otro lado, de forma continua, se muestran detallados datos como el objeto de contrato que en este caso fue de suministro de materiales para el mantenimiento preventivo y correctivo de las redes eléctricas y telefónicas a realizarse en las diferentes instalaciones de la alcaldía de Neiva. Además, hay un medio puntual donde se marca al contratista, la entidad con la que se relacionó de forma contractual y la persona que actuó como representante legal de la empresa con sus debidos datos personales.

En agregación a lo anterior, siendo igual de importante, el documento expresa el valor del contrato. Con todo, este se encuentra seccionado entre el valor real del servicio que representa cierto monto y otro, que corresponde al IVA. Así, sumando las dos cantidades que se muestran es que se cuenta con el valor total que se previó que la municipalidad de Neiva tenía que desembolsar para dicha ejecución. Más, esto no es lo único que se establece en un principio en el acta de terminación si no también el plazo de ejecución, el cual se estimó en nueve meses que empezaron a correr a partir de la fecha del acta de inicio la cual, por cierto, también aparece puntualizada, así como la fecha de terminación del contrato.

Aunque, asunto aparte, algo que es digno de mención, es que, en este tipo de actas, el manual de contratación de Neiva solicita que se sitúe un apartado para colocar las fechas de actas de suspensión, de reinicio y de justificación, si se amerita. Por ello, es que se observa en el documento estas especificaciones. Sin embargo, no se encuentran escritas las fechas de estas porque en el caso analizado, no hubo lugar para ninguna

de este tipo de actas. Por lo cual, se omite colocar esto y se procede en el escrito, a presentar un valor al acta.

Para finalizar el acta, que como se ha comprendido es bastante corta porque se coloca lo más importante, se escribe la fecha de terminación, los nombres de los sujetos reunidos para firmar el documento, que en el caso del ejemplo es la persona a cargo de la supervisión del contrato y, el representante legal de IDEM S.A. Con esto, solo después de haber abordado lo mencionado y tras realizarse las firmas correspondientes, es que se da por finalizada la relación contractual. De modo que, de nuevo, en dependencia del caso en cuestión, se abre la posibilidad de pasar a otra esfera o, por el contrario, marcar todo hasta aquí.

Empero, en este caso, en el de IDEM S.A y la Alcaldía de Neiva, se subraya que se brinda otro intercambio entre las partes. Éste se contempla en el segundo documento a examinar, en el cual se distinguió la necesidad de proceder a trabajar con la liquidación. Por lo cual, se encuentra un escrito de acta de liquidación, cuya primera parte no presenta tantas diferencias con el acta de terminación abordada. Así pues, al igual que en el escrito anterior, se encuentra fijado el número de la versión del acta, la fecha desde la cual se encuentra vigente, el título que asegura que se trató de un contrato de suministro. Asimismo, el número del contrato, el año en que fue aprobado, el objeto de contrato, el contratista, la persona que actuó como representante legal de la empresa, el valor del contrato (cuyo monto también es seccionado como en el acta de terminación), el plazo de ejecución del servicio y la fecha de terminación del contrato.

Y, en cuanto esto termina de hacer acto de mención, de forma muy parecida a como se realiza el acta de iniciación que también se ha abordado de forma previa, en el documento contemplado, se prosigue a detallar la fecha donde en reunión de dos sujetos que representan a las

partes interesadas, se suscribe el acta de liquidación. Por tal razón, se observa el nombre de quien funge como representante de la Secretaría general en calidad de supervisor del contrato, así como a la persona que ocupa la parte de la representación del contratista. Cabe destacar que, por parte de cada uno, se escribe sus números de identificaciones correspondientes y se da el debido señalamiento de que ambos suscriben el acta, más considerando una serie de puntos que a continuación se haya en el escrito.

En concreto, el número de consideraciones entre las partes se resumen en siete. El número uno, en concordancia al manual de Contratación de Neiva, descansa en el aspecto de los valores monetarios. Así pues, se describe el monto del valor inicial del contrato y se especifica si dentro del tiempo de duración del contrato existió o no algún valor adicional no contemplado. Una vez hecho esto, se señala el valor final contratado (que en el caso estudiado es igual al inicial, puesto que no se presentó otro costo), el final ejecutado y el saldo a favor del municipio. Por lo que, al fijar estas cuentas se observa que, de esta relación contractual, en efecto, quedó un saldo positivo en la municipalidad.

Dejando los costes a un lado, se analiza la segunda consideración que se centra en las actas establecidas entre las partes las cuales son la de iniciación y terminación. Cada una, con la indicación de su fecha de emisión. Por otro lado, en lo que se refiere al tercer punto, este corresponde al balance final de la liquidación donde se detallan los pagos realizados a la entidad por parciales, colocando el valor de cada uno para llegar a la totalidad de lo que se señaló con anterioridad como valor total pagado. De modo que, esto no resulta de utilidad solo para demostrar la transparencia de lo efectuado sino para hacer una valoración acerca de cuánto correspondía pagarle a IDEM S.A como liquidación.

Con respecto a un cuarto aspecto, este es el recibo a satisfacción en el cual el supervisor del Contrato certifica que el objeto se recibió mediante una determinada acta de terminación y en una fecha concreta que se señala en el escrito. Más, continuando con el mismo tema, el proceder a continuación es el informe presentado acerca de la relación contractual que, como se ha manifestado, es donde de forma usual se deja declarado si hubo contratiempos entre las partes, algún tipo de roce que conllevara a alguna dificultad en el proceso y, por ende, a situaciones o coyunturas que pudieran generar desequilibrios económicos y ruptura de la ecuación contractual. Por lo que, es en ese acápite donde se clarifica las situaciones presentadas. Aunque, cabe destacar que, por fortuna, según lo mencionado en el documento, la relación entre las partes descritas terminó de forma buena, puesto que cada una cumplió con sus acciones y obligaciones.

Así, es que después de considerar todo lo expuesto, que finalmente se traza la liquidación, no sin antes dejar por escrito que las partes quedan a paz y salvo por todo concepto, y por ende no existirán obligaciones pendientes entre las partes, salvo las estipuladas en la Acta. Asimismo, se refiere, tal y como se describe en el manual de contratación, que las partes renuncian a iniciar cualquier reclamación judicial o extrajudicial, por la vía civil, comercial, laboral, o contenciosa administrativa relacionada con el acta de liquidación. Todo esto, queda avalado con las firmas del supervisor, el contratista, el secretario general y el abogado que le brindan validez al escrito. Así, incluso en este punto se nota la diferencia con el acta de terminación que, solo necesita dos firmas, la del supervisor y la del contratista.

De modo que, con esto se culmina este apartado, con otro par de casos prácticos y reales donde se entrevistó el quehacer de la contratación en Neiva, su proceso transparente tanto para la comunidad, así como para

con quienes establece una relación contractual. De igual forma, queda más que aceptado el trabajo realizado para que actas y documentos de otro tipo, pero que son importantes para establecer una relación contractual, estén disponibles a través de diferentes medios por el que las personas pueden acceder a estos.

CONCLUSIONES

Con el objetivo de analizar la implementación de la contratación pública electrónica en el Municipio de Neiva, la presente investigación se desarrolló en tres capítulos. En el primero de ellos se analizó el principio de transparencia y su importancia en la función pública.

En este contexto, es importante resaltar que el principio de transparencia es una derivación lógica y necesaria del principio de publicidad establecido constitucionalmente en el artículo 209; en este sentido, la publicidad implica permitir que toda la información que no tenga reserva legal, pueda estar al alcance de los ciudadanos y cualquier interesado, logrando así la transparencia de dicha información, pues los mismos interesados tendrán la capacidad de hacer veeduría sobre la misma y ejercer control democrático, en caso de encontrar inconsistencias.

Es así como, en un nivel infra constitucional, pudimos constatar que el principio de transparencia y la presunción de publicidad de aquella información que se halle en poder de las autoridades, se encuentran regulados mediante Ley 1712 de 2014, denominada “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”, en la cual se hace mención a los tres principios que mayor cabida tienen al momento de ejercer control democrático y lograr la adecuada participación política, como lo son el principio de transparencia, el de publicidad y el derecho de acceso a la información.

De este modo, podemos afirmar que se encuentran sentadas las bases normativas para enfrentar la corrupción desde el plano de la administración pública. Esto es así, en tanto su aplicación efectiva permite a la ciudadanía y a todo aquel interesado, realizar un seguimiento de la información útil y necesaria, para verificar los ingresos y el destino de los recursos, así como su correcta administración y disposición.

Asimismo, la aplicación efectiva del principio de transparencia, dentro del contexto que nos ocupa, permite garantizar un marco adecuado para el desarrollo de toda

licitación y/o contratación pública. Este principio, en conjunto con el principio de publicidad, tiene la capacidad de lograr un adecuado cumplimiento de los demás principios que deben regir la función administrativa, habilitando a todos aquellos interesados en postularse a ejercer y hacer valer sus derechos.

En este orden de ideas lo entendieron las altas cortes, tal como se pudo demostrar mediante el recuento de jurisprudencia que sobre esta normatividad se ha proferido; por un lado, la Corte Constitucional resaltó la importancia de la función administrativa, en su doble faceta negativa y positiva, de forma que, mientras en su faceta negativa se fijan las condiciones mínimas de contratación, mediante el señalamiento de las funciones específicas de las entidades, en la positiva se prioriza el interés general, y para que esto pueda presentarse de esta forma, la jurisprudencia del Consejo de Estado complementa el postulado, agregando que el principio de transparencia es uno de los principios fundantes de la función administrativa.

Posteriormente, una vez expedido el Estatuto Anticorrupción, las Cortes volvieron a manifestarse sobre el principio de transparencia, teniendo en cuenta que la renovación de la normatividad, y el momento histórico en el que se presentó una norma que buscaba encontrarle una solución al fenómeno de la corrupción, hizo necesario replantear el principio y su forma de interpretarlo. Así, tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado, resaltan la importancia del principio bajo análisis, para que la actuación de las autoridades sea entendida como de buena fe, diligente y profesional.

En suma, lo que el principio bajo análisis busca es el cumplimiento de otros, que resultan accesorios, pero necesarios para su complemento, como lo es el de imparcialidad. Y esta es la razón por la que se han desarrollado e implementado sistemas que permiten mayores ventajas en su procura, tal como el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP I y II, en el que se encuentra todo el compendio de actuaciones de la administración, bien sea para informar a los

interesados o para facilitar el trámite y acceso, como proponentes, a los procesos que se llevan a cabo por la misma.

Ello fue posible gracias a la evolución de la implementación de las TIC's en la vida cotidiana, lo cual ya no es una sorpresa para nadie. Su irrupción tiempo atrás significó un cambio de paradigma en la concepción y consideración de las formas tradicionalmente conocidas, que al día de hoy continúa mutando. Por esto, la sociedad sigue en proceso de adaptación e internalización de una realidad que llegó para quedarse. En forma concomitante, la sociedad demanda del Estado la agilización y transparencia de todos los procesos que impliquen un contacto directo entre ambas partes.

En este punto se torna necesario poner de presente las cifras, que se presentan contundentes al exponer la presencia de la corrupción al interior del Estado; así, tal como fueron expuestos en el capítulo I de la presente investigación, el 46% de los casos de corrupción se ubican en la contratación pública y el 29% de estos se presentan por adjudicación irregular de contratos, mientras que el 17% consisten en la violación a principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad.

En este orden de ideas, no es de extrañar que la contratación electrónica haya surgido como una respuesta natural a esta demanda. Y fue cuando comenzó a implementarse esta forma de contratación que pudo observarse la facilidad en el acceso a la información, un mejor seguimiento de la actividad estatal y, en consecuencia, mayor publicidad y transparencia en los procesos públicos digitalizados. Así, la contratación electrónica que tenía por objetivo ser una respuesta a una demanda social, alcanzó una finalidad adicional no buscada inicialmente, que es la de dotar de mayor transparencia al proceso de contratación pública y, en consecuencia, disminuir la corrupción en la medida de lo posible.

Debemos tener presente que, conforme se ha trabajado a lo largo de la investigación, la contratación electrónica es el último eslabón de la cadena,

habiendo sido la Ley 527 de 1999 el primer paso en este camino que le permitió al Estado colombiano llegar hasta el momento actual. Mediante esta Ley se reglamentó el acceso y uso de los mensajes de datos tanto para el sector público como para el privado, a la vez que se reguló sobre el comercio electrónico y las firmas digitales, imprescindibles estas últimas para dotar de validez y transparencia a cualquier acto que involucre al Estado. También fue importante para alcanzar el estado actual de cosas, la prestación de servicios en línea para realizar trámites de distinta índole, relacionados con la administración pública.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico se mueve en torno a los principios, pues son estos los que garantizan el cumplimiento de los propósitos del Estado. Cuando se trata de asegurar el principio de transparencia, como base de la igualdad y la moralidad en los procesos de contratación estatal, se logra determinar que su presencia en todo el proceso de licitación, selección de contratista y ejecución del contrato, sólo es posible en la medida en que se cumpla con las pautas preestablecidas por la regulación y que estas pautas buscan, especialmente, la publicidad de todas las actuaciones de la administración, de forma tal que cualquier persona del común pueda conocerlas y poder alertar sobre cualquier actuar que se ubique por fuera de la legalidad, esto es lo que garantiza la imparcialidad en los procesos y lo que reduce el riesgo de corrupción en los mismos. Resulta claro también que la puesta en marcha de marcos regulatorios y políticas públicas para hacer frente a problemáticas como la corrupción, han resultado insuficientes y, para esto, entre otras, se plantea la necesidad de dotar de mayor peso el papel de las organizaciones, que tienen como propósito ejercer veeduría directa sobre las actuaciones que fomentan la corrupción, tales como la Corporación Transparencia por Colombia, que tienen a su alcance los mecanismos idóneos para visibilizar las prácticas que materializan este fenómeno, pero que no cuentan con la fuerza necesaria para que sus informes se propaguen de forma efectiva.

Es que cuando se trata de analizar la corrupción dentro del marco de contratación estatal, se encuentra que la misma es una problemática predominante que requiere

de tratamientos cada vez más especializados, pues la realidad demuestra que las capacidades que tienen los sujetos de encontrar bifurcaciones a la norma, para así acomodarla al interés personal, son inusitadas. Sin embargo, hay un punto que plantea una ventaja exponencial, respecto a las épocas pasadas, y es la inserción de las tecnologías y comunicaciones en todo el entramado social. De esta forma, especialmente las plataformas en línea, han tomado fuerza dentro de las dinámicas sociales, desde las redes sociales hasta las páginas web de las entidades, con su sistema de Peticiones, Quejas y Reclamos, todas son herramientas que gozan de una importante incidencia en el control social sobre la administración; la tecnología está, hoy en día, al alcance de cualquiera y gracias a la misma es posible tener acceso directo a los asuntos de interés estatal.

En el caso colombiano, el Gobierno optó por desarrollar el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, que puede resultar una herramienta supremamente útil y eficaz para facilitar los procesos de contratación en línea, no sólo respecto a los proponentes y contratistas, sino también a cualquier ciudadano que tenga interés en los asuntos públicos, en la medida en que se trata de una plataforma que hace efectivamente público el actuar de la administración. Esto ha tenido ventajas no sólo en la lucha contra la corrupción, sino también en la celeridad y economía con que se desarrollan los procesos.

Este sistema no sólo permite la puesta en marcha de la contratación estatal, sino que resulta una plataforma útil a la hora de evaluar la presencia de la corrupción en las diferentes etapas y de esta forma plantear salidas más adecuadas a la realidad. Al respecto, hemos estudiado que se ha llegado a proponer la extensión del uso de pliegos tipo, en procesos de contratación diferentes a los de obras públicas, como ejemplo de situaciones que se pueden presentar como forma de resistirse a dejar de lado los móviles para llevar a cabo algún actuar corrupto, pero es por esta razón que se empezó a exigir a las entidades su vinculación obligatoria al SECOP II, de forma tal que la automatización de los procesos en línea evitara márgenes de arbitrariedad por parte de los contratantes, oferentes o contratistas.

Tal es la importancia de la contratación electrónica para combatir la corrupción, que aun cuando estamos frente a un sistema con múltiples falencias y, en consecuencia, perfectible, se pueden observar cómo disminuyen ciertos índices de prácticas que propician la corrupción. Entre estos índices se encuentra, por ejemplo, la cantidad de procesos de licitación con un único proponente. Hemos estudiado que la aplicación eficiente del SECOP II disminuye este índice considerablemente, debido al ojo inescrutable del ciudadano, como veedor de la actuación de la administración.

Ahora bien, la falta de automatización de los procesos de contratación electrónica es una de las falencias trascendentales, puesto que aún queda un número considerable de entidades por hacerse parte del sistema, de forma que su cobertura no es completa y esto dificulta que sus propósitos se concreten. Especialmente teniendo en cuenta que las entidades que no han puesto en marcha un programa dentro del sistema, son en su mayoría entidades territoriales, en las que la presencia del Gobierno central es menor. A pesar de esto, se reconoce que la ejecución de las campañas de difusión, educación y registro a la plataforma, siguen en marcha y esto implica que a mediano plazo se logre cumplir con el propósito de tener total cobertura.

Tal como observáramos oportunamente, la falta de homogeneidad en la aplicación del SECOP a nivel municipal se debe a distintos factores. Por un lado, a la ya mencionada corrupción, que permea todos los sectores de la sociedad y de la política, afectando consecuentemente a la administración pública. Por el otro, el contexto socio económico de las distintas regiones que conforman Colombia es determinante también; esto por cuanto dificultades como la deficiente conectividad a la red de internet, afecta al principio de transparencia, celeridad y la posibilidad de operar en la plataforma de forma efectiva y eficiente.

En consecuencia, la falta de aplicación del SECOP no solo se debe a entidades territoriales atravesadas por la corrupción, con un Estado carente de controles y fiscalizaciones adecuadas, sino también se debe a un Estado ausente en materias

fundamentales, por tener que estar presente en otras, también básicas e imprescindibles. Así, los siete estratos sociales en los que se manifiesta la división de clases, se trasladan a las regiones, quedando clasificadas en distintas categorías según su nivel socio económico y necesidades básicas irresolutas.

La segunda falencia es estructural y tiene que ver con la implementación de este sistema bajo una estructura profundamente contaminada por la mentalidad corrupta, razón por la cual es necesaria para fomentar el interés ciudadano en estas problemáticas y así crear un ambiente en el que la transparencia sea prioridad para todos los involucrados. En este punto, se plantea la necesidad de fomentar el interés, no sólo de los actores directos del proceso de contratación, tales como oferentes y contratistas, sino de toda la ciudadanía, pues los efectos del contrato estatal recaen sobre los civiles y son estos quienes deben soportar las consecuencias de un contrato adjudicado con prácticas corruptas. En efecto, en las regiones de más alta categoría, el principal problema observado es la falta de transparencia, en virtud a la desconfianza en la plataforma, por un lado, y el alto grado de corrupción, por el otro.

De esta forma, las jornadas de educación también deben ser destinadas a los civiles y la plataforma en sí misma debe adecuarse al entendimiento de cualquier persona, es decir que la misma debe ser más comprensible.

En este contexto, se destaca la capacidad del municipio de Neiva para implementar el SECOP II en su programa de gestión y que, desde el 2016, haya logrado funcionar como una de las ciudades con un margen alto de transparencia dentro del país, con procedimientos más céleres y condiciones objetivas para todos los interesados. Empero, el sistema exige una serie de modificaciones que lo hagan sostenible a largo plazo, dentro de los programas de gobierno de las futuras administraciones y, de todas formas, la veeduría sobre el mismo no ha sido concretada, por lo que los sistemas de control no son suficientes para garantizar un entorno libre de corrupción y en esto es en lo que la administración debe enfocar sus esfuerzos.

LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA Y SU INCIDENCIA EN LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE NEIVA, DURANTE EL PERIODO DE 2016 AL 2019

De lo hasta aquí expuesto, debemos afirmar que, frente al fenómeno de la corrupción, la contratación electrónica es una especie de solución necesaria e inevitable, al menos en su estructura formal, ya que permite el cumplimiento de todos los principios que deben regir la actuación administrativa de un Estado de Derecho. No obstante, la contratación electrónica no solo busca darle solución a problemas como la corrupción, sino también garantizar derechos fundamentales, como el de acceso a la información.

En forma concomitante, debe sortear obstáculos estructurales que es necesario solucionar, no sólo para una eficiente implementación del SECOP, sino para brindarle a la ciudadanía las condiciones de vida adecuadas a los tiempos que corren. Entre estos obstáculos, encontramos problemas de conectividad, necesidades más urgentes, falta de capacitación en la implementación y utilización de TICs, desconocimiento de las normas que regulan la materia, entre otros.

En cuanto al municipio de Neiva, para ahondar más en la implementación de la contratación electrónica, vinculada directamente con la transparencia y las políticas anticorrupción, que permitan el bienestar social y la gestión de las necesidades de la población, se considera que la administración ha cumplido con los requisitos para dar ejemplo de las buenas prácticas y experiencias directamente ligadas a la contratación pública.

A tales efectos, resulta trascendental resaltar la implementación del Plan de Desarrollo del Municipio de Neiva-Huila, para el periodo 2016-2019, “Neiva la razón de todos – Gobierno transparente”, en el que su tercer eje estratégico se vincula directamente con los aspectos administrativos que hacen al municipio, teniendo como meta la transparencia absoluta de los mismos; aquí se plantea una planificación estratégica, orientada a la gestión por resultados, que garantice y fortalezca mecanismos de transparencia, eliminando cualquier indicio de corrupción.

Pero, a su vez, debe resaltarse que la transparencia es un principio central que encabeza los discursos políticos y las declaraciones de los miembros del poder ejecutivo dadas a la prensa. Esto es fundamental, ya que la concientización de la casta política deviene trascendental para lograr alcanzar todos los objetivos que se propongan en la materia.

En cuanto al uso de la tecnología en la contratación, no solo es vista por el uso del SECOP, el cual es apenas un punto de partida en el Municipio objeto de estudio de la presente investigación. Lo anterior pues este sistema no solo es utilizado como una herramienta para dotar de publicidad los documentos antes expuestos, sino que también tiene razón de uso en las diferentes modalidades de selección y sus respectivos procedimientos para la adquisición de bienes o servicios. Por lo cual, la contratación electrónica se observa de forma usual en las subastas inversas, realizadas para licitaciones públicas y de selección abreviada.

Pero además del largo proceso en el que se regula en forma rigurosa la contratación electrónica, Neiva es pionera y tiene un fuerte trabajo en materia de divulgación de la información. Esta es otra parte esencial en la búsqueda de un gobierno transparente, ello en el entendimiento que, a la larga, el colocar la información municipal al alcance de los ciudadanos, permite que se brinde una buena imagen de las autoridades ante los civiles, y ahí es donde se permite ver la prevalencia del principio de transparencia.

Es así como el municipio de Neiva, quizás analizando que la claridad con que se brinde la información, y la disposición que se muestre para compartir datos de interés, crea un vínculo fuerte de transparencia en cualquier proceso, es que (como muchas otras entidades en los últimos años), concluyó crear su política de gobierno Digital, la cual ha tenido por objeto impulsar la gobernanza en la gestión pública a través del uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales. De manera que, lo preponderante de este hecho no es solo la creación de la política, sino la puesta en práctica de esta. Así, el logro se ve reflejado en la página web de acceso público del gobierno local, pues por ese medio la Alcaldía dispone de información variada,

para que esta pueda ser consultada por los habitantes del sitio, sin ningún tipo de excepción.

En definitiva, con todo esto queda claro que en lo que se refiere a la contratación electrónica, el municipio de Neiva ha hecho cuanto está en sus manos para brindar una atención satisfactoria a sus ciudadanos, proporcionando toda la información disponible al tema, brindando así una imagen de nitidez en sus labores presentes y pasadas, pero además futuras; de manera que ofrece confianza, más no solo en la temática de contratación de bienes o servicios, sino en otras áreas también consideradas de sumo interés, y como ejemplo de esto se puede ver en la página que la Alcaldía ha dispuesto, información sobre la entidad, sus proyectos, organización y funcionamiento, de forma que cualquiera tiene acceso a la misma y conoce, directamente, aspectos internos, que pueden serle de interés.

Dicho de otra manera, tener conocimientos de la misión, visión, funciones, deberes, estructura orgánica, organigrama, mapas y cartas descriptivas de los procesos, directorio institucional, de servidores públicos, empleados o contratistas, de entidades, de agremiaciones o asociaciones en las que participe, asimismo del servicio al público, normas, formularios y protocolos de atención, procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas, mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, calendario de actividades y eventos, información sobre decisiones que pueda afectar a la comuna, entes y autoridades que vigilan la entidad, publicación de hojas de vida y aporte público al empleo, tiene cierto impacto. Después de todo, la comunidad deja de observar a la Alcaldía como a una unidad aislada, para vislumbrarla como una organización cercana, que posee rostros humanos y se preocupa por tener una relación con sus congéneres.

Es así como la publicación de la normativa de la entidad posee otro peso, así como la disposición de un apartado donde pueden publicarse distintos informes, presupuestos y planes a poner en acción. Sin duda, esta facilidad de encontrar estos

detalles importantes y otros que tienen relación a diversos trámites, información tributaria y declaración de bienes y rentas, se sitúa como una ventaja tanto como para las personas naturales como para organizaciones diversas y la misma Alcaldía. Además, si se suma la existencia de un espacio donde se brinda la oportunidad de participar de forma activa para identificar problemas, diagnosticar necesidades, brindar la opinión acerca de proyectos, normas, políticas, programas, entre otros, pasa a hablarse de un sentido de pertinencia que por supuesto se afianza con todo lo ya mencionado.

Finalmente, hay que señalar el esfuerzo de la Alcaldía de Neiva por mostrar transparencia, no solo en lo que cabe a la contratación electrónica, sino en todos los servicios prestados a la población; su página web es un ejemplo de esto, de la labor para brindar información accesible para todos, pero también lo son otros programas ya diseñados y pensados a futuro, que, al ponerse en práctica, logren disminuir la brecha con la comunidad, y proveerle de datos que le permitan estar informada, garantizando con esto su participación política real y efectiva.

RECOMENDACIONES

De la presente investigación surge como una recomendación necesaria e insoslayable el fomentar capacitaciones y jornadas de educación en materia de actividad administrativa, principios rectores de la misma, contratación electrónica y sobre la implementación y utilización del SECOP. Estas capacitaciones y jornadas de educación deben estar destinadas tanto al personal administrativo como a la ciudadanía en general, a los fines de que todo el proceso sea asequible a cualquier persona.

Pero también es necesario capacitar a las empresas y contratistas del Estado, a los fines de que logren comprender la importancia de un sistema que combata la corrupción y permita a la ciudadanía ejercer su rol de veedor, que encuentra su fundamento en el sistema de gobierno y de democracia representativa.

Así, concientizar sobre la importancia de la veeduría como ejercicio del poder soberano de la población es la recomendación inherente a la presente investigación.

En forma concomitante, se recomienda para futuras investigaciones una de corte cuantitativo que permita mensurar el grado de conocimiento del que gozan la ciudadanía, empresarios y personal de la administración pública en general. Ello sentará las bases para lograr una efectiva campaña de capacitación, que resulte útil y eficaz para los fines propuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. Alcaldía Municipal de Dosquebradas. (12 de junio de 2021). *Municipio de Dosquebradas implementa con éxito la plataforma de contratación SECOP II*. Obtenido de Alcaldía Muicipal de Dosquebradas: <https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/221-secretarias/juridica/noticias/2020/4487-municipio-de-dosquebradas-implementa-con-exito-la-plataforma-de-contratacion-secop-ii>.
- II. Betancourt Cuartas, J (1997) *Nuevo Estatuto General de la Contratación Estatal*, Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 154.
- III. CASTOLDI, Pablo. El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración. En PRUDENTIA IURJS,N° 55. Buenos Aires, Universidad Católica. 2002. Argentina. Pág. 112
- IV. Cárdenas Poveda, M (2014) *La Globalización y el impacto de la integración económica en el derecho administrativo colombiano*. Revista Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Pág. 77-97. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293231720005.pdf>. Consultado en junio de 2022.
- V. Consejo de Neiva. (05 de 2016). “POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE NEIVA -HUILA, PARA EL PERIODO 2016-2019 NEIVA LA RAZON DE TODOS – GOBIERNO TRANSPARENTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. *ACUERDO NÚMERO 012 DE 2016*. Neiva, Colombia.
- VI. Corporación Transparencia por Colombia (2017) *Índice de transparencia municipal*. Disponible en: <https://masinformacionmasderechos.co/wp-content/uploads/2017/05/17.-Indice-de-Transparencia-Municipal-2015-2016.pdf>. Consultado febrero de 2020.
- VII. Corporación Transparencia por Colombia (2019) *Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia*. Disponible en:

http://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf.

Consultado febrero de 2020.

- VIII. Sandoval Ballesteros, Eréndira. (enero – marzo 2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y vos ciudadana. *Revista mexicana de sociología*. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119. Consultado febrero de 2020.
- IX. Corporación Transparencia por Colombia (2021). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/12/02/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/>. Consultado junio de 2022.
- X. García Jiménez, D., Martínez, B., & Vásquez Prediga, M. (julio-diciembre de 2020). Eficacia del Sistema Electrónico de Contratación Pública Secop I y II en los Municipios de Sexta Categoría de Antioquia. *UNACiencia. Revista de estudio*(N. 25), 133-145.
- XI. González Alonso, A (2009) *La Contratación Pública Electrónica*. España, Cuadernos de Derecho Público. CDP. Cuadernos de Derecho Público. Mayo – agosto de 2009. Pág. 139 – 175. Disponible en: <https://vlex.es/vid/contratacion-electronica-359368174>. Consultado junio de 2022.
- XII. GOV.CO. (2021). *SECOP II - Contratos Electrónicos - ACTIVOS*. Obtenido de GOV.CO Datos Abiertos: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Contratos-Electr-nicos-ACTIVOS/p8vk-huva>. Consultado febrero de 2020.
- XIII. Gutiérrez Giraldo, E., Granados Rico, M.A., (2010) *Contratación Pública Electrónica Colombiana y su Comparación con América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, Pág. 55. Disponible

en:

<https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/813229/1071051/InfRectorCR2015L.pdf/2705b6cb-45ec-9960-d05f-fe12e5efba45?t=1607791628026-> Consultado

en enero de 2022.

- XIV. Klitgaard, Robert, Ronald MacLean – Abaroa y H. Lindsey Parris, JR. (2000). *Corrupt Cities: a practical guide to cure and prevention*. (Oakland, California: ICS Press and World Bank Institute). Consultado junio de 2022.
- XV. Magrini, P (2006) *Transparency in e-procurement: the Italian Perspective*. Italia, seminario de contratación electrónica. Disponible en: <https://www.oecd.org/mena/governance/36238443.pdf>. Consultado febrero de 2020.
- XVI. OECD (2016) *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- XVII. Muñoz Ospitia, Johan José (2021) *Cartilla Contrato Electrónico*. Universidad CES, Colombia. Disponible en: <https://repository.ces.edu.co/bitstream/handle/10946/5266/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Consultado en junio de 2022.
- XVIII. Laguado Giraldo, R y Suárez Beltrán, G (2007) *Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad*. Colección Documentos de Proyecto. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3550>. Consultado en febrero de 2020.
- XIX. OECD (2016) *Preventing Corruption in Public Procurement*. Better Policies for Better Lives. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>. Consultado en febrero de 2020.

- XX. OECD (2017) *Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak republic*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/slovakia-e-procurement-strategy.pdf>. Consultado en febrero de 2020.
- XXI. Laguado Giraldo, R. (2004) *La contratación pública electrónica en Colombia*. Vniversitas, 53 (108), 457-498. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14746>. Consultado en febrero de 2020.
- XXII. Portal Único del Estado Colombiano. (12 de 06 de 2021). *Municipio de Dosquebradas implementa con éxito la plataforma de contratación SECOP II*. Obtenido de GOV.CO: <https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/221-secretarias/juridica/noticias/2020/4487-municipio-de-dosquebradas-implementa-con-exito-la-plataforma-de-contratacion-secop-ii>. Consultado en febrero de 2020.
- XXIII. Pérez Mancilla, D (2014) *Breves apuntes sobre contratación pública electrónica en Colombia*. Disponible en: <https://www.wikiestudiantes.org/breves-apuntes-sobre-contratacion-publica-electronica-en-colombia/>. Consultado en febrero de 2020.
- XXIV. Procuraduría General de la Nación. Circular Conjunta No. 014. Junio de 2011.
- XXV. Rincón Cárdenas, E (2017) *Uso de medios electrónicos. La ley 527 de 1999 como instrumento normativo suficiente*. Revista Ámbito Jurídico, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tic/uso-de-medios-electronicos-i-la-ley-527-de-1999-como-instrumento-normativo-suficiente>. Consultado en enero de 2022.

- XXVI. Salazar, J., Castro Noreña, J., Correa Fernández, M., Suarez Henao, C., Pineda Arias, M., Vallejo Jaramillo, J., & Bastidas Vargas, J. (enero-diciembre de 2019). El SECOP II y su implementación en la gobernación del departamento de Caldas. *Funlam Journal of Students' Research* (4), 99-116.
- XXVII. Sociedad Colombiana de Ingenieros (2018) *Estudio de la Contratación Pública Regional*. Recuperado de: https://sci.org.co/wp-content/uploads/file/estudio_contratacion_2017_2.pdf. Consultado en enero de 2022.
- XXVIII. Torres Torres, A Y (2010) *Principios de la Contratación Electrónica*. Revista Principia Iuris No. 13. Disponible en: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/366>. Consultado en enero de 2022.
- XXIX. Transparency International, the Global Anti-Corruption Coalition. *Corruption on the Rise on Latin América and the Caribbean*. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_on_the_rise_in_latin_america_and_the_caribbean. Consultado en febrero de 2020.
- XXX. TSM Noticias. (04 de 08 de 2017). *Alcaldía de Neiva logró contratación 100% en línea*. Obtenido de tsmnoticias.com: <https://tsmnoticias.com/alcaldia-de-neiva-logro-contratacion-100-en-linea/>. Consultado en enero de 2022.
- XXXI. Veeduría Distrital. (2018). *Diagnóstico de seguimiento a la implementación de la plataforma SECOP (2011-mayo 31 de 2018)*. Bogotá D.C: Veeduría Distrital.

REFERENCIAS LEGALES

- I. Gaceta 485 del Congreso. 2005
- II. Constitución Política. Artículo 209.
- III. Ley 80 de 1993. Art. 24
- IV. Ley 1437 de 2011 – *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*
- V. Ley 1712 de 2014, *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*.
- VI. Decreto 4170 de 2011, *mediante el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública*.
- VII. Ley 527 de 1999, *por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación*
- VIII. CONPES 3072 del 2000
- IX. Ley 598 del 2000, *mediante la cual se crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal – SICE*
- X. CONPES 3186 de 2002, *una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*
- XI. Decreto 2170 de 2002
- XII. Ley 1150 de 2007, *por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*
- XIII. Decreto 3485 de 2011, *por el cual se reglamenta el sistema de contratación pública*
- XIV. Colombia Compra Eficiente. Circular Externa 01 de 2019. *Obligatoriedad del uso del SECOP II en el 2020*.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

- I. Corte Constitucional. C-306/12. Mauricio González Cuervo.
- II. Corte Constitucional. T-459/17. Alberto Rojas Ríos.
- III. Corte Constitucional. C-630/12. Mauricio González Cuervo.
- IV. Corte Constitucional. C-866/99. Vladimiro Naranjo Mesa.
- V. Corte Constitucional. C-221/16. Alberto Rojas Ríos.
- VI. Corte Constitucional. C-333/12. María Victoria Calle Correa.
- VII. Consejo de Estado 2016. R. 17767. Jaime Orlando Santofimio.
- VIII. Consejo de Estado, 1997 R. 9523. Ricardo Hoyos Duque.
- IX. Consejo de Estado, 1995 R. 742. Javier Henao Hidrón.
- X. Consejo de Estado, 1996. R. 811. Roberto Suárez Franco.