

EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN
ESTATAL EN COLOMBIA

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo

María Alejandra Quintero Poveda

Diego Alejandro Aguilar Caicedo

Dr. Jairo Enrique Castro

Tutor

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

1/Diciembre/2014

RESUMEN

El régimen de contratación estatal obliga a las entidades públicas a adelantar sus procesos contractuales con base a procesos competitivos, plurales y sobre todo respetando la aplicación del principio de transparencia en cada actuación de la administración, por tal razón el eje principal bajo el cual el Estado debe encaminar sus procesos es la Transparencia.

Este trabajo de grado abordara el estudio del principio de transparencia desde la perspectiva de la evolución que ha tenido esta figura en el régimen de contratación estatal, haciendo un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal del mismo, reconociendo el avance que el estado Colombiano ha integrado en su normatividad, pero confrontándolo con un tipo de reglamentación especial de contratos con Entidades sin Ánimo de Lucro que contraria los fundamentos del principio de transparencia.

Finalmente, se realizaran unas recomendaciones fruto de los avances que ha evidenciado el régimen de contratación estatal en temas de transparencia y que permitirán evitar prácticas excepcionales que desvirtúen el principio de transparencia.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN2

JUSTIFICACIÓN3

CAPÍTULO I. Evolución del Principio de Transparencia en la Contratación Estatal en Colombia

1. Principio de Transparencia en el Estatuto de Contratación Estatal4

1.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Principio de Transparencia en la Ley 80 de 199311

2. Principio de Transparencia en la Ley 1150 de 200713

2.1. Modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007 en materia de Transparencia ...14

2.1.1. Modalidades de Selección14

2.1.1.1. Licitación Pública14

2.1.1.2. Selección Abreviada15

2.1.1.3. Concurso de Méritos	18
2.1.1.4. Contratación Directa	18
2.1.1.5. Mínima Cuantía	18
2.1.2. Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP	19
2.1.3. Selección Objetiva	19
2.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Principio de Transparencia en la Ley 1150 de 2007	20
3. Principio de Transparencia en el Estatuto Anticorrupción	21
3.1. Cambios que introdujo el Estatuto Anticorrupción en el Estatuto de Contratación Estatal	22
3.1.1. Régimen de Inhabilidades	22
3.1.2. Selección Objetiva	25
3.1.3. Respeto de los Anticipos	26
3.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Principio de Transparencia en el Estatuto Anticorrupción	27
4. El Principio de Transparencia en el Sistema de Compras y Contratación Estatal en Colombia	29
4.1. Objetivos del Sistema de Compras y Contratación Pública	30
4.2. Partícipes de la Contratación Pública	30
4.3. Plan Anual de Adquisiciones	31
4.4. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP	33
4.5. Procedencia del Acuerdo Marco de Precios	36

4.6. Utilización del Acuerdo Marco de Precios	36
4.7. Estándares y documentos tipos	37
4.8. Manual de contratación	38

CAPITULO II. El Principio de Transparencia en el Sistema de Compras y Contratación Estatal en el Derecho Comparado

1. Australia Occidental	42
2. Canadá	47
3. Singapur	50
4. Brasil	52
5. México	54
6. Chile	56

CAPITULO III. Convenios con Entidades sin ánimo de lucro una excepción al Principio de Transparencia

1. Antecedentes de los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro	62
2. Marco Normativo de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro	66
3. Análisis jurisprudencial de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro	69
4. Pronunciamientos de los Organismos de Control respecto de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro	73
4.1. Procuraduría General de la Nación	73
4.1. Contraloría General de la República	75

5. Análisis del Caso en Concreto	78
5.1. Convenio 010 de 2014	79
6. Diagnóstico de la aplicación de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro	83
6.1. Ausencia del Principio de Transparencia en el tipo de contratación	83
6.2. Ausencia de selección objetiva en el contratista	84
6.3. Optimización de los Recursos Públicos	84

RECOMENDACIÓN

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Las Entidades Estatales, por medio de la práctica contractual buscan lograr el cumplimiento de los objetivos nacionales y satisfacer las necesidades e intereses de sus asociados, se encuentran reguladas bajo el régimen especial de contratación estatal y están limitadas por reglas dirigidas a materializar el principio de transparencia en todas sus prácticas, aun mayor cuando se trata de recursos públicos.

En el desarrollo de la práctica contractual los operadores jurídicos están en el deber de utilizar los procedimientos y reglas generales aplicables para las entidades públicas, o por el contrario hacer uso de reglamentos especiales y excepcionales autorizados por la ley, pero que sus procedimientos no garantizan la pluralidad de oferentes, la selección objetiva y la optimización en la inversión de recursos, todo esto afecta de forma directa el principio de transparencia y la garantía de una buena práctica contractual.

Esta problemática será abordada en el presente trabajo de grado principalmente identificando los avances que se han presentado en torno a la aplicación del Principio de Transparencia en el régimen de Contratación Estatal en Colombia, para posteriormente analizar su aplicación en el derecho comparado y finalmente analizar un reglamento especial que autoriza a las Entidades del Estado para suscribir contratos con Entidades sin ánimo de lucro, analizando un caso específico de este tipo de contratos, los cuales se presentan como una excepción al Principio de Transparencia en el Régimen de Contratación Estatal en Colombia.

JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de 1991, estableció como facultad de las Entidades Estatales de cualquier nivel, la de celebrar convenios con Entidades sin ánimo de lucro conforme lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, y su respectiva reglamentación contenida en los Decretos 777 y 1403 de 1992, entendiéndose que con la celebración de estos convenios el Estado debe promover e implementar proyectos de interés público y social, con finalidades estrictamente altruistas y benéficas.

Esta práctica contractual para el Estado Colombiano no ha reportado resultados positivos, toda vez que en su antecedente confluyen elementos perjudiciales que implican actos de corrupción, malversación de recursos públicos, financiación de campañas políticas, etc., yendo en contra de lo establecido en los principios y reglas de la contratación de entidades públicas, especialmente en lo referente al Principio de Transparencia.

Los convenios con Entidades sin ánimo de lucro, no pueden continuar siendo la excepción a través de la cual las Entidades Públicas omiten la aplicación del Principio de Transparencia, en las reglas establecidas en la contratación pública, para beneficiar las malas prácticas de corrupción, utilización indebida de recursos públicos y prevalencia del interés particular sobre el interés público o general.

CAPITULO I

Evolución del Principio de Transparencia en la Contratación Estatal en Colombia

1. Principio de Transparencia en el Estatuto de Contratación Estatal

La exposición de motivos de la norma, contemplo un conjunto armónico de reglas que no solo permitan una contratación ágil y justa, sino también una administración objetiva y transparente, en los procesos de contratación pública.

El Principio de Transparencia involucra conceptos básicos, relacionados con principios como el de selección objetiva, contradicción, publicidad y moralidad administrativa, entre otros, a través de los cuales, se busca disminuir los indicios de corrupción y garantizar que la transparencia enmarque la actuación de la administración pública.

Igualmente, fue señalado que el Estatuto de Contratación Estatal debía estar en consonancia con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, el cual menciona:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Sobre la base de los principios mencionados, las Entidades Públicas y los contratistas en su actuación deben asimilar y garantizar que los mismos se realicen en el desarrollo de la contratación, para así constituir un instrumento eficaz que garantice el cumplimiento de los fines del Estado.

La Ley 80 de 1993, estableció los principios de contratación estatal, los cuales rigen las actuaciones de quienes intervienen en el proceso contractual. Esta norma en su artículo 24, desarrollo el Principio de Transparencia, en los siguientes términos:

Artículo 24°.- Del principio de Transparencia. En virtud de este principio:

1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: (Numeral Derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007)

a) Menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales.

b) Empréstitos

c) Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro

d) Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.

e) Arrendamiento o adquisición de inmuebles.

f) Urgencia manifiesta

g) Declaratoria de desierta de la licitación o concurso.

h) Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación.

i) Bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

j) Cuando no exista pluralidad de oferentes.

k) Productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.

l) Los contratos que celebren las entidades estatales para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios.

m) Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de esta Ley.

2o. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo

cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones.

3o. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política.

4o. Las autoridades expedirán a costa de aquellas personas que demuestren interés legítimo, copia de las actuaciones y propuestas recibidas, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios.

5o. En los pliegos de condiciones o términos de referencia: (La expresión "Términos de referencia" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007)

a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.

b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación o concurso. (La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007).

c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.

e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la Formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.

f) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.

Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos o términos de referencia y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renunciaciones a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados.

6o. En los avisos de publicación de apertura de la licitación o concurso y en los pliegos de condiciones o términos de referencia, se señalarán las reglas de adjudicación del contrato.

7o. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.

8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

9o. Los avisos de cualquier clase a través de los cuales se informe o anuncie la celebración o ejecución de contratos por parte de las entidades estatales, no podrán incluir referencia alguna al nombre o cargo de ningún servidor público.

Parágrafo 1º.- Los casos de contratación directa a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, no impedirán el ejercicio del control por parte de las autoridades competentes del comportamiento de los servidores públicos que hayan intervenido en dichos procedimientos y en la celebración, y ejecución del contrato. (Derogado por el art. 32, Ley 1150 de 2007)

Parágrafo 2º.- El Gobierno Nacional expedirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un reglamento de contratación directa, cuyas disposiciones garanticen y desarrollen los principios de economía, transparencia y selección objetiva previstos en ella.

Si el Gobierno no expidiere el reglamento respectivo, no podrá celebrarse directamente contrato alguno por ninguna entidad estatal so pena de su nulidad.

Parágrafo 3º.- Cuando la venta de los bienes de las entidades estatales deba efectuarse por el sistema de martillo, se hará a través del procedimiento de subasta que realicen las entidades financieras debidamente autorizadas para el efecto y vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

La selección de la entidad vendedora la hará la respectiva entidad estatal, de acuerdo con los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva y teniendo en cuenta la capacidad administrativa que pueda emplear cada entidad financiera para realizar los remates. (L. 80/1993, Art. 24)

De lo establecido en el artículo citado anteriormente, se puede concluir que el Estatuto de Contratación Estatal, debe satisfacer las necesidades del Estado en materia administrativa, financiera y orgánica, a través de procesos de contratación que garanticen

una gestión competitiva y permitan la materialización del Principio de Transparencia y por tanto, la selección objetiva de los contratistas, evitando de esta manera la materialización de la corrupción.

En esta norma, se definió como uno de los principios rectores en la contratación pública el concepto de transparencia; dentro de su desarrollo normativo, se identificaron algunos procedimientos que deben aplicarse, para la adquisición de bienes y servicios, con el fin de satisfacer las necesidades de la administración pública y así alcanzar los fines del Estado de manera transparente.

En el contenido del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, se contemplan requisitos necesarios para el desarrollo de la contratación, tales como, la publicidad en las decisiones que adopta la administración en los procesos de contratación, la oportunidad de conocer y controvertir sus decisiones, los requisitos necesarios para hacerse parte dentro del proceso de contratación y las reglas sobre las cuales se asegura una selección objetiva, garantizando así, una sana competencia.

El principio de transparencia, enfatizó que las reglas establecidas por la administración, deben ser claras y no inducir a error a los proponentes y contratistas, garantizando que su participación en el proceso contractual, sea el resultado de una propuesta económica, financiera y jurídicamente favorable, para las dos partes.

1.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Principio de Transparencia en la Ley 80 de 1993.

La Corte Constitucional en Sentencia 400 de 1999, mencionó que la Ley 80 de 1993, es especialmente exigente para garantizar un procedimiento objetivo y transparente, cerrando la posibilidad a cualquier consideración discriminatoria que puedan llevar a cabo las autoridades públicas. En efecto, el Estatuto de Contratación Estatal está estructurado con base en ciertos principios generales, los cuales son el de transparencia, economía y responsabilidad, enumerados en los artículos 24, 25, 26 y 27 de la norma y están concebidos como una garantía tanto del derecho a la igualdad de los oferentes, como del cabal cumplimiento de los fines estatales que deben perseguir las autoridades. (CConst. C-400/1999, V. Naranjo)

Igualmente, la Corte Constitucional en lo que respecta al principio de transparencia, mencionó que la Ley 80 del 93, garantiza la imparcialidad y por consiguiente la escogencia objetiva de contratistas, lo que implica que los procesos siempre son adelantados a través de licitación o concurso público, salvo las excepciones previstas.

Por otra parte, esta Corporación mencionó que en los procesos contractuales los interesados tienen la oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones, para lo cual se definieron etapas que permiten el conocimiento de dichas actuaciones y otorgan la posibilidad de formular observaciones. (CConst. 1999)

En resumen, el ejercicio de la contratación pública debe respetar el Principio de Transparencia, por lo que la norma prohíbe a las Entidades Públicas eludir los procedimientos establecidos en el Estatuto de Contratación Estatal, garantizando la selección objetiva y pública del contratista, por lo que con el fin de garantizar la efectividad de este principio, la norma contempla que los interesados ejerzan el derecho de contradicción en materia de contratación pública.

No obstante lo mencionado anteriormente, del estudio realizado se puede observar que aunque el legislador con la expedición de la Ley 80 de 1993, intento regular los procedimientos de contratación estatal, esta reglamentación se tornó insuficiente para enfrentar los altos índices de corrupción que se presentaban en los procesos de contratación, razón por la que el Gobierno Nacional en varias oportunidades buscó modificar la Ley 80 de 1993.

El proceso de modificación de la Ley 80 de 1993, fue liderado por el Gobierno Nacional a través del Zar Anticorrupción de la Oficina de la Vicepresidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, quienes en varios proyectos de ley que impulsaron con el fin de modificar la mencionada ley, intentaron introducir medidas puntuales que permitieran a las Entidades hacer más eficiente y transparente su gestión, así como corregir fallas en su aplicación, las cuales han derivado en oportunidades para la corrupción.

2. Principio de Transparencia en la Ley 1150 de 2007

En la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007, se tuvieron en cuenta los estudios realizados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, en los que se evidenció que los índices de corrupción y las irregularidades que se presentaban en los procesos de contratación pública que se adelantaban con forme lo establecía la Ley 80 de 1993, eran críticos, evidenciando así falencias que debían ser solucionadas de manera rápida y eficaz.

Por tal razón, el Gobierno Nacional con la expedición de la Ley 1150 de 2007, introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, buscando de esta manera, optimizar la utilización de los recursos públicos y blindar los procesos contractuales de la influencia de la corrupción.

El Título I de la Ley 1150 de 2007, introdujo modificaciones dirigidas a materializar el Principio de Transparencia, en la contratación Estatal regulada por la Ley 80 de 1993, lo anterior, teniendo en cuenta que dicha norma hace referencia en forma general a los concursos públicos, mediante la modalidad de licitación como forma de contratar por parte del Estado y no define los procedimientos o modalidades específicas de acuerdo a la calidad del bien o servicio que se pretende adquirir.

2.1. Modificaciones introducidas por la Ley 1150 de 2007 en materia de Transparencia.

Las principales modificaciones que esta norma estableció en el Régimen de Contratación Estatal, son las siguientes:

2.1.1. Modalidades de Selección

La Ley 1150 de 2007, definió en su artículo 2, las modalidades de selección que deben adelantarse para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, tales como:

- Licitación Pública
- Selección Abreviada
- Concurso de Méritos
- Contratación Directa
- Mínima Cuantía

2.1.1.1. Licitación Pública: Esta es una modalidad de contratación, a través de la cual se verifican requisitos mínimos habilitantes tales de carácter técnico, financiero y jurídico, para posteriormente entrar a hacer una ponderación económica de la oferta más favorable; este tipo de modalidad, se realiza con el fin de encontrar la mejor oferta que presente el mercado en calidad y precio, para la Entidad Estatal que requiere el bien, la cual puede ser ofertada de manera nacional o internacional.

A través de este procedimiento, la Entidad Estatal realiza una convocatoria pública, con el propósito de que los interesados presenten sus propuestas acordes con las disposiciones contenidas en el pliego de condiciones, las cuales deben estar en concordancia con los principios de la contratación estatal.

Finalmente resulta oportuno mencionar que la Licitación Pública, es la modalidad de contratación utilizada por regla general para contratar con el Estado; sin embargo, existen excepciones, las cuales se determinan por la naturaleza de los bienes y servicios a contratar, así como por la cuantía.

2.1.1.2. Selección Abreviada: Es una modalidad de contratación utilizada en aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación, la cuantía, o la destinación del bien, obra o servicio, pueden adelantarse mediante procesos simplificados. Las causales para que proceda esta modalidad de contratación, se encuentran establecidas en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y son las siguientes:

- Adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades públicas.
- La contratación de menor cuantía.
- La celebración de contratos para la prestación de servicios de salud
- Declaratoria de desierto del proceso de licitación pública.

- La enajenación de bienes del Estado
- Productos de origen o destinación agropecuarios ofrecidos en bolsas de productos legalmente constituidas.
- Actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta.
- Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, entre otros.
- La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

Dentro de esta modalidad de selección se encuentran, las siguientes sub modalidades:

a. Subasta Inversa: Esta modalidad de selección abreviada, se aplica para la adquisición de bienes, siempre que los mismos tengan características técnicas uniformes, la misma puede ser adelantada de manera presencial y electrónica.

Es de mencionar que los bienes de características técnicas y de común utilización, son aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su

diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Una subasta inversa, es entendida como una puja dinámica efectuada presencial o electrónicamente, mediante la reducción sucesiva de precios durante un tiempo determinado.

b. Bolsas de productos: Frente a este tipo de selección abreviada, los tratadistas Álvaro Mejía y Jhon Jaime Cifuentes Trujillo en su libro, *La Contratación del Estado* a partir del año 2012, mencionaron que esta modalidad, opera tal como el negocio bursátil, y permite que la entidad pueda concurrir a este tipo de bolsas por medio de su comisionista, para comprar los productos que demanden por medio de un proceso de libre competencia y público.

c. Contratación de menor cuantía: Es utilizada, cuando el bien o servicio a adquirir se encuentra dentro de la menor cuantía de la Entidad. Es de resaltar que la cuantía de la Entidad, varía según el presupuesto que tenga destinado por parte del Gobierno Nacional, y el procedimiento aplicable es el de la Selección Abreviada.

d. Selección abreviada por declaración de desierta de licitación: Se utiliza cuando se ha declarado desierta una licitación pública. En los casos de declaratoria de desierta de la licitación, la entidad podrá iniciar dentro de los cuatro meses siguientes a la declaratoria de desierta, un proceso de selección abreviada de menor cuantía; para el efecto, no se aplicará

lo relacionado con la publicación del proyecto del pliego de condiciones, la manifestación de interés, ni con el sorteo de consolidación de oferentes.

2.1.1.3. Concurso de méritos: Las Entidades Estatales, mediante esta modalidad adelantan la contratación de los diferentes tipos de consultoría y proyectos. Esta modalidad de selección puede adelantarse mediante las siguientes formas:

- Concurso Abierto, en el cual se prescinde de los criterios de pre calificación.
- Con Precalificación, que consiste en la conformación de una lista limitada de oferentes para uno o varios procesos de selección, esta modalidad puede surtirse a través de la conformación de una lista corta, si es para un solo proceso de selección y si es para varios concursos, se utiliza una lista multiusos.

2.1.1.4. Contratación directa: Para que una Entidad Estatal pueda contratar bajo esta modalidad, debe encontrarse en alguna de estas situaciones: a. Urgencia manifiesta; b. Contratos interadministrativos, siempre que las especificaciones del contrato tengan un símil directo con el objeto de la entidad; c. Cuando no exista la pluralidad de oferentes en el mercado; d. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión; y e. Arrendamiento o adquisición de inmuebles.

2.1.1.5. Mínima cuantía: Es utilizada para la adquisición de bienes, servicios y obras que tengan un valor que no exceda el diez por ciento (10%), de la menor cuantía de la entidad contratante.

2.1.2. Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP

Esta norma, incorporó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, a través del cual se pueden adelantar procesos de contratación electrónicos y sirve como portal de ingreso de información, y generación de reportes para las Entidades Estatales y la ciudadanía.

El SECOP, como sistema de información sirve para adelantar un control oficial a la inversión con dineros públicos, toda vez que cuenta con la información de los contratos suscritos por el Estado.

2.1.3. Selección Objetiva

Esta norma definió los alcances de aplicación del criterio de Selección Objetiva, respecto de cada una de las modalidades de contratación, en los siguientes términos:

- a. Capacidad jurídica y condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes.
- b. La oferta más favorable, es aquella que tiene en cuenta los factores técnicos y económicos y que resulte ser la más ventajosa para la entidad.
- c. En la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, el único factor de evaluación debe ser el menor precio ofrecido.

d. Respecto a los procesos para la selección de consultores, se hará uso de factores de calificación que verifiquen y valoren los aspectos técnicos de la oferta o proyecto.

2.2. *Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Principio de Transparencia en la Ley 1150 de 2007*

La Corte Constitucional, en Sentencia C - 713 de 2009 respecto del Principio de Transparencia, mencionó que el objetivo de la Ley 1150 de 2007, es garantizar la transparencia y la eficiencia en los procesos de contratación que lleven a cabo las Entidades Estatales, evitando el direccionamiento de los mismos desde los pliegos de condiciones.

Se propone así, en el artículo 5 de la norma, un nuevo contenido para el deber de selección objetiva que tiene como finalidad principal la depuración de los factores de escogencia en los procesos de selección, de tal manera que se privilegien las condiciones técnicas y económicas de la oferta y la valoración de las ofertas se concentre en dichos aspectos. (CConst. C-713/2009, M.Calle)

En igual sentido, la misma Corporación consultó la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007, señalando claramente su intención de realizar ajustes a la Ley 80 de 1993, con el objeto de introducir medidas para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión contractual y contrarrestar la corrupción. (CConst. 2009)

Ahora bien, para la vigencia fiscal de 2011, Colombia se encontraba ubicada en el puesto 80 de 183 países evaluados, respecto del índice de percepción de la corrupción, estadística elaborada por la Organización Transparencia Colombia, cifra que reflejaba una situación preocupante a nivel nacional debido a que la corrupción se encontraba inmersa en casi todos los sectores del Gobierno Nacional.

Por tal razón, el legislador se vio en la obligación de dar lugar a la expedición del Estatuto Anticorrupción, mediante el cual se incluyó al fenómeno de la corrupción en la agenda del Gobierno Nacional, debido a que la efectividad y legitimidad de las instituciones, así como la debida utilización de los recursos públicos se veían directamente afectados.

Con la expedición de la Ley 1474 de 2011, se buscó fortalecer los objetivos de la administración pública tales como la transparencia, las políticas de buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, contemplando una serie de medidas administrativas, herramientas de tipo penal y fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, con los cuales para el estudio que se adelanta se buscaba atacar de forma directa y mitigar los riesgos que la corrupción genera en la contratación pública.

3. Principio de Transparencia en el Estatuto Anticorrupción

La exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011, planteo un cambio normativo dirigido a fortalecer el Principio de Transparencia a través del Régimen de Inhabilidades e

Incompatibilidades en el Sistema de Contratación Estatal, con el fin de que bajo parámetros estrictos se elimine la práctica del tráfico de influencias, como práctica de corrupción en materia de contratación Estatal, especialmente en los temas relacionados con la financiación de campañas políticas.

Por otra parte, este Estatuto, fue la respuesta a diversas problemáticas de corrupción que se presentaban en el país, no solamente en materia contractual, por lo cual se debe tener en cuenta que esta norma tiene un espectro de aplicación general en toda la regulación legal Colombiana.

3.1. Cambios que introdujo el Estatuto Anticorrupción en el Estatuto de Contratación Estatal.

3.1.1. Régimen de Inhabilidades: Mediante los artículos 1, 4, 5, 44 y 90 de la Ley 1474, se fortaleció el Régimen de Inhabilidades estipulado en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993, definiendo quienes se encontraban inhabilitados para contratar con el Estado. Inicialmente en el artículo 1, se definieron las inhabilidades por la comisión de delitos de la siguiente manera:

Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar

contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y las alcaldías.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales.

Por otra parte, en el artículo 4 de la Ley 1474, se establece la inhabilidad para contratar de los ex funcionarios públicos, esta fue configurada para la actuación directa o indirecta de las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en Entidades del Estado, y las sociedades en las cuales estos haga parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público y cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios y extendiendo dicha inhabilidad, para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex funcionario público.

Respecto de los Contrato de Interventoría, en el artículo 5 de la norma, se establecido la inhabilidad para las personas que hayan celebrado con la misma Entidad un contrato de obra pública, concesión, suministro de medicamentos o de alimentos, toda vez que por la naturaleza del Contrato de Interventoría, no sería factible que quien este contratado para la ejecución de una actividad determinada sea juez y parte.

En el artículo 44 el Estatuto, amplía el Régimen de Inhabilidades a los particulares que cumplen labores relacionadas con el Estado, estableciendo como sujetos disciplinables a los particulares que realicen labores de interventoría, o de supervisión en los contratos estatales, así como a quienes ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria y a quienes administren recursos públicos oficiales.

Finalmente, en lo que respecta a los cambios introducidos al Régimen de Inhabilidades, el artículo 90 de este Estatuto incorporo la relacionada al incumplimiento reiterado del contratista, en tres eventos: a. Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos durante una misma vigencia fiscal con una o varias Entidades Estatales, b. Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento en por lo menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal con una o varias Entidades, c. Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un incumplimiento durante la misma vigencia fiscal con una o varias Entidades Estatales, esta inhabilidad se extenderá en el tiempo por el termino de tres (3) años.

3.1.2. Selección Objetiva: Dentro de los avances que presento este Estatuto, para fortalecer el Principio de Transparencia en la contratación estatal, se observa la modificación que realiza al concepto de Selección Objetiva, la cual quedo reglamentada en su artículo 88, en los siguientes términos:

Factores de selección y procedimientos diferenciales para la adquisición de los bienes y servicios a contratar:

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

- a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o
- b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.

Parágrafo. Adiciónese un párrafo 6º en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 del siguiente tenor:

El Gobierno Nacional podrá establecer procedimientos diferentes al interior de las diversas causales de selección abreviada, de manera que los mismos se acomoden a las particularidades de los objetos a contratar, sin perjuicio de la posibilidad de establecer procedimientos comunes.

Lo propio podrá hacer en relación con el concurso de méritos.

Con la inclusión de este cambio, en el concepto de Selección Objetiva se fortaleció el Principio de Transparencia, al brindar herramientas que permitan la escogencia de una mejor oferta desde dos (2) alternativas como son: a. La ponderación de elementos de calidad y precios, determinados en los pliegos de condiciones bajo el otorgamiento de puntajes; b. La mejor relación de costo beneficio para la Entidad.

3.1.3. Respecto de los Anticipos: Al respecto, la norma en su artículo 91 estableció la garantía de que los recursos públicos que sean entregados al contratista como anticipo, deben ser desembolsados a través de una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable, para el manejo de los recursos.

3.2. *Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Principio de Transparencia en el Estatuto Anticorrupción*

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C 630 de 2012, mencionó que el Estatuto Anticorrupción, surgió como consecuencia de la necesidad de introducir nuevas disposiciones que se ajustaran a las necesidades actuales de la lucha contra la corrupción, propendiendo subsanar e integrar aspectos en los cuales se requiriera una acción contundente.

En la misma jurisprudencia, el Ministro del Interior y de Justicia, trajo a colación lo señalado en la página 16 de la Gaceta del Congreso No. 607 del 7 de septiembre de 2010, en la cual se mencionó que la corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, pues a través de este fenómeno se vulneran los pilares fundamentales de la democracia y se desvían millonarios recursos en perjuicio de las personas menos favorecidas.

Por otra parte, se trajo a colación la estadística realizada en el Barómetro Mundial de la Corrupción del año 2009 de Transparencia Internacional, en el que 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.

La Corporación, finalmente resaltó que la Ley 1474 de 2011, era el articulado mediante el cual nuestra sociedad había reconocido el fenómeno de la corrupción, y por lo tanto, este Estatuto era el fruto de un diálogo propositivo entre el Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la academia, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción, que permitieron la elaboración de medidas administrativas, disciplinarias, penales, fiscales y educativas que desarrollan una política integral del Estado en contra de este fenómeno.

Ahora bien, de lo mencionado respecto de la Ley 1474 de 2011 se puede concluir que los elementos que fueron introducidos en la reglamentación, en materia de Contratación Pública aportaron al fortalecimiento del control de la corrupción en la actividad contractual, situación que requería que las normas se integraran en un Sistema de Compras y Contratación Pública, transparente y eficiente tal como lo estableció posteriormente el Decreto 1510 de 2013.

El Estatuto Anticorrupción, es un elemento que aunque no hace parte directa del Estatuto de Contratación Pública, debido a que su énfasis es la lucha contra el fenómeno de la corrupción, este brindó elementos que garanticen la transparencia en la actividad contractual tales como la publicación de proyectos de inversión, la inhabilidad de servidores públicos para contratar con el Estado y el fortalecimiento de los tipos penales en contra de la administración pública.

Por lo anterior, el Estatuto Anticorrupción cumplió con su objetivo, pero no modificó el Estatuto General de Contratación Pública, ni integro la dispersión normativa que existía en dicha materia, razón por la que el Gobierno Nacional encontró la necesidad de fortalecer institucionalmente el Ente rector en materia de contratación y el reglamento que desarrollara el principio de transparencia establecido en el Estatuto General de Contratación Pública.

4. El Principio de Transparencia en el Sistema de Compras y Contratación Estatal en Colombia

El Decreto 1510 de 2013, fue expedido con el fin de impulsar las políticas públicas y brindar herramientas que aseguren un Sistema de Compras y Contratación Pública, cuyo resultado sea óptimo y eficiente, en término de la valoración del dinero o del recurso público, por medio de procesos que incluyan el Principio de Transparencia como eje central para el desarrollo contractual.

En su desarrollo se contempló como una necesidad prioritaria, que al Sistema de Contratación en Colombia se incorporen las mejores prácticas internacionales en temas como: planeación en contratación, compra pública, registro de proponentes, capacidad residual del proponente, aplicación de acuerdos comerciales y fortalecimiento del régimen de garantías.

4.1. Objetivos del Sistema de Compras y Contratación Pública: Las Entidades Estatales deben procurar el logro de los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente. (D 1510/2013, Art 1)

La Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, fue creada a través del Decreto Ley 4170 de 2011, como el organismo de carácter técnico encargado de unificar los procesos y procedimientos en materia de compras y contratación pública, sin embargo, la materialización de sus funciones se dio hasta la expedición del Decreto 1510 de 2013, con esto se impulsó la política pública dirigida a la eficiencia y racionalización del gasto, y la transparencia en la utilización de los recursos públicos.

4.2. Partícipes de la Contratación Pública: Los partícipes del sistema de compras y contratación pública para efectos del Decreto-Ley número 4170 de 2011, son:

- a. Las Entidades Estatales que adelantan Procesos de Contratación, en los términos de la ley, las Entidades Estatales pueden asociarse para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios.
- b. Colombia Compra Eficiente.
- c. Los oferentes en los Procesos de Contratación.
- d. Los contratistas.
- e. Los supervisores.
- f. Los interventores.

g. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley.

(D 1510/2013, Art 2)

A través del artículo 2 del Decreto 1510 de 2013, se señalaron quienes son los partícipes en la contratación pública y se introdujo como novedad, la facultad que tienen las Entidades Estatales, para asociarse con el objetivo de adquirir conjuntamente bienes, obras o servicios.

Encontramos que particularmente, esta posibilidad de asociación por parte de las Entidades Públicas, fortalece la aplicación del Principio de Transparencia, toda vez que dicha figura implica la reducción de costos con ocasión a la existencia de economías de escala, en las cuales se hace un uso eficiente del recurso público.

4.3. Plan Anual de Adquisiciones: Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente

establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. (D 1510/2013, Cap IV, Tl 1)

De acuerdo con lo dispuesto por Colombia Compra Eficiente, el Plan Anual de Adquisiciones es una herramienta que le facilita a las Entidades del Estado identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios y diseñar estrategias que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación.

Este es un elemento que hace parte de la planeación contractual de las Entidades Públicas, toda vez que con dicho documento se desagrega el gasto que se realizara en el curso de la respectiva vigencia, el cual está dirigido a condensar la lista de obras, bienes y servicios que se van a adquirir en el año.

La información esencial que debe contener el Plan de Adquisiciones, es la identificación de la necesidad, bien, obra o servicio, valor estimado, tipo de recurso, modalidad de selección y fecha aproximada en la que se adelantara el proceso de contratación. Esta información, es de vital importancia para verificar que todas las Entidades Públicas cumplan con el Principio de Transparencia, toda vez que allí se puede consultar, si lo que la entidad pretende adquirir se ajusta a los precios del mercado y se encuentra dentro de las necesidades que debe satisfacer la entidad, y si se está dando correcta aplicación a las modalidades de selección.

De igual forma, la norma incluye dentro de su articulado, la posibilidad de que las Entidades Públicas, desistan de la adquisición de los bienes, obras y servicios contenidos en el Plan Anual de Adquisiciones, cuando lo encuentren innecesario o inconveniente, como la obligación de actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia, cuando se presenten; a) ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; b) para incluir o excluir nuevas obras, bienes o servicios; c) modificar el presupuesto Anual de Adquisiciones.

Aunado a lo expuesto, es necesario recalcar que el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 establece el plan de acción de las entidades públicas, señalando entre otras cosas, que las Entidades Estatales anualmente, en el mes de enero, les corresponde elaborar el plan de adquisiciones que es una lista de obras, bienes y servicios que pretenden adquirir durante el año, esto con el fin de contratar lo que realmente necesita la Entidad para el logro de sus fines, metas y objetivos, lo que significa que deben realizar un proceso o estudio previo para llegar a tal determinación.

4.4. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP: Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley. (D 1510/2013, Cap V, TI 1)

El Registro Único de Proponentes, es el requisito que se exige a toda persona natural y jurídica, nacional o extranjera domiciliada en Colombia que tenga interés en participar en la compra o en los procesos de contratación adelantados por las Entidades Estatales, teniendo en cuenta que en este registro consta la información relacionada a la experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera, capacidad de organización y clasificación de proponentes.

Son las cámaras de comercio quienes deben verificar y certificar del proponente: a) la experiencia, es decir aquella contenida en los contratos celebrados para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a la Entidad Estatal; b) la capacidad jurídica para prestar los bienes, obras y servicios que ofrecerá al Estado y la capacidad legal del representante legal de las personas jurídicas; c) la capacidad financiera que mide la fortaleza financiera del interesado mediante el índice de liquidez, índice de endeudamiento y la razón de cobertura de intereses; y d) la capacidad organizacional que mide el rendimiento de las inversiones y la eficiencia en el uso de activos del interesado, reflejado en la rentabilidad del patrimonio y la rentabilidad del activo. (D 1510/2013, Art. 10)

En tal sentido el Decreto 1510 de 2013, aclaró la obligatoriedad de inscripción para las personas que como se mencionó, estén interesados en participar en los procesos de contratación con el estado, creándole un deber de renovación y un efecto sancionatorio, a la no renovación, cesándole los efectos de su inscripción y obligándolo a inscribirse nuevamente.

En lo que respecta a la actualización de la información que contiene el RUP, el Decreto 1510 de 2013, estableció que no es posible la actualización de la información financiera, situación que va de la mano con la aplicación del Principio de Transparencia, esto teniendo en cuenta la mala práctica que llevaban a cabo las sociedades, quienes en reuniones voluntarias y extraordinarias, modificaban sus estatutos para poder participar en los procesos contractuales con el Estado.

Ahora bien, frente a los requisitos habilitantes introducidos en el RUP, se observa que se presentó un cambio en cuanto a la valoración de la experiencia del proponente, en lo relacionado a la sumatoria de experiencia de la persona jurídica y sus socios, toda vez que la contabilidad de la experiencia actualmente debe acreditarse en el registro en el RUP.

Esta modificación, va en contra del Principio de Transparencia, toda vez que anteriormente el posible contratista, podía acreditar su experiencia con la de sus socios de acuerdo a su participación, para el caso de Consorcios, Uniones Temporales y Sociedades, cuya constitución fuera menor a tres años.

Actualmente, las Cámaras de Comercio son los órganos competentes para verificar y certificar, los indicadores de experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera y capacidad organizacional de las personas jurídicas inscritas en el registro, situación que se ve como una buena práctica y que permite agilizar la selección objetiva del contratista.

Por otra parte, la capacidad jurídica fue abordada por el Decreto 1510 de 2013, de forma errada, toda vez que se asimilo a la representación legal de una sociedad, teniendo en cuenta que la capacidad jurídica a la luz del Estatuto de Contratación Estatal es insubsanable, por ser un requisito de validez, por lo cual no se podría acreditar.

4.5. Procedencia del Acuerdo Marco de Precios: Las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes, sin embargo no ocurre lo mismo con las entidades territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a la rama legislativa y judicial , pero si están facultados para hacerlo. (D 1510/2013, Art. 46)

4.6. Utilización del Acuerdo Marco de Precios: Colombia Compra Eficiente debe publicar el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios, y la entidad estatal en la etapa de planeación del Proceso de Contratación está obligada a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la entidad estatal pueda satisfacer la necesidad identificada.

Ahora bien, si el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios contiene el bien o servicio requerido, la entidad estatal de que trata el inciso 1º del artículo 46 de este Decreto está obligada a suscribir el Acuerdo Marco de Precios, en la forma que Colombia Compra Eficiente disponga, y luego puede colocar la orden de compra correspondiente en los

términos establecidos en el Acuerdo Marco de Precios. Las entidades estatales no deben exigir las garantías de que trata el Título III de las Disposiciones Especiales en las órdenes de compra derivadas de los Acuerdos Marco de Precios, a menos que el Acuerdo Marco de Precios respectivo disponga lo contrario. (D 1510/2013, Art. 48)

El Acuerdo Marco de Precios debe establecer, entre otros aspectos, la forma de: a) evaluar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores y de los compradores; b) proceder frente al incumplimiento de las órdenes de compra; y c) actuar frente a los reclamos de calidad y oportunidad de la prestación. (D 1510/2013, Art. 49)

Los Acuerdos Marco de Precios beneficiaran a las Entidades del Estado, en el sentido que lograrán mejores precios y resultados, teniendo en cuenta que se unificarán los valores y se reducirán los costos administrativos del proceso de compra, porque evitara las condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios.

4.7. Estándares y documentos tipos: Colombia Compra Eficiente debe diseñar e implementar instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así:

- a. Manuales para el uso de los Acuerdos Marco de Precios dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición el presente decreto.
- b. Manuales y guías para: (a) la identificación y cobertura del Riesgo; (b) la determinación de la Capacidad Residual para los contratos de obra pública

dependiendo del valor de los mismos; (c) la elaboración y actualización del plan Anual de Adquisiciones; y (d) el uso del Clasificador de Bienes y Servicios; los cuales deben ser expedidos dentro de los (2) meses siguientes a la expedición del presente decreto.

c. Pliegos de condiciones tipo para la contratación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto.

d. Minutas tipo de contratos dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto. (D 1510/2013, Art. 159)

4.8. *Manual de contratación:* Es obligación de las Entidades del Estado contar con un manual de contratación que debe cumplir con los lineamientos dispuestos por Colombia Compra Eficiente en el término de seis (6) meses contados a partir del presente decreto. (D 1510/2013, Art. 160)

El Manual de Contratación según Colombia Compra Eficiente es un instrumento de Gestión Estratégica que sirve de apoyo al cumplimiento del Objetivo Misional de cada Entidad del Estado, y también es un documento que establece la forma como opera la Gestión Contractual de las Entidades Estatales porque da a conocer a los partícipes del sistema de compras y contratación pública la forma en que opera dicha Gestión Contractual.

Adicionalmente, dichos Manuales van dirigidos a que en los Procesos de Contratación se garanticen los objetivos del sistema de compras y contratación pública

incluyendo eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia, rendición de cuentas, manejo del riesgo y publicidad y transparencia.

Como se estudió en el desarrollo de este capítulo, el Gobierno Nacional con el fin de establecer un Ente rector en materia de Contratación Pública, mediante el Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, como la entidad encargada de desarrollar, integrar, impulsar, políticas públicas y herramientas orientadas a garantizar un sistema de compras para las Entidades Públicas transparente, que obtenga resultados óptimos en términos de valoración del dinero público, a través de un proceso transparente.

Una vez se concertó la Entidad responsable de definir los lineamientos conceptuales, metodológicos, técnicos y administrativos para conformar un Sistema de Compras que se integre, no solamente a nivel nacional sino que esté acorde con las reglas en materia de contratación a nivel mundial, el Gobierno Nacional a través de su Agencia, expidió el Decreto 1510 de 2013.

Este Decreto, materializa los principios del buen gobierno y las políticas públicas dirigidas a la racionalización del gasto público, el cual desarrolla y fortalece el Estatuto General de Contratación Pública, a través de la aplicación de herramientas como los acuerdos marco de precios y la identificación general de riesgos en la contratación pública, con los cuales se puede estandarizar las necesidades de las Entidades que conforman el sector público en un Sistema de Compras y Contratación Pública.

Finalmente, este Decreto impulso el desarrollo de un Sistema que procure garantizar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y le permita al gobierno Colombiano incluir las buenas prácticas internacionales tales como la aplicación de acuerdos comerciales y la planeación de la contratación pública.

CAPITULO II

El Principio de Transparencia en el Sistema de Compras y Contratación Estatal en el Derecho Comparado

Colombia como miembro de la Organización De Estados Americanos OEA, cuenta con el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral CIDI, el cual depende de la Asamblea General, con capacidad decisoria en materia de cooperación solidaria para el desarrollo integral de las naciones.

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral CIDI, tiene como finalidad promover la cooperación solidaria entre sus miembros para apoyar a su desarrollo, y en particular, para contribuir a la eliminación de la pobreza.

La Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo AICD, con el fin de que sus asociados implementen mejores prácticas en materia de contratación pública y transparencia, desarrollo un análisis de los Sistemas de Compras Electrónicas de los países pioneros que aventajan a algunos miembros de la región, con el fin de llevar a otros países que aún no cuentan con dicho sistema, su experiencia en la aplicación de una herramienta que cuenta con buena reputación en cuanto a su eficiencia y transparencia.

En este capítulo se pretende analizar los Sistemas de Compras Electrónicas Gubernamentales de otras partes del mundo, abordando diferentes enfoques para la implementación de Sistemas de Compras Electrónicas, para finalmente encontrar dos (2)

tipos de Sistemas de Compras Electrónicas tales como: a. Sistemas de Información, a través de los cuales se proporciona información sobre las compras que efectúa el sector público y la oportunidad de negocios que esto representa, b. Sistemas de Información y Transacciones de Compras Gubernamentales, a través de los cuales existe la posibilidad de presentar ofertas en línea.

Por todo lo mencionado, se analizarán experiencias importantes alrededor del mundo, incluyendo algunos países que tienen un reconocimiento general en el desarrollo de estos sistemas, los cuales pueden ser consideradas como mejores prácticas, destacando sistemas empleados por países como; Canadá, con el sistema MERX, Australia Occidental, con el sistema de compras desarrollado por el Departamento de Contratos y Administración de Servicios, y Singapur, con su sistema GITIS.

Los países mencionados, cuentan con un potencial de cooperación a través del cual pueden ofrecer a los gobiernos de otros países apoyo en la implementación de Sistemas de Compras y Contratación Pública, tal como sucedió en Colombia.

1. Australia Occidental

En Australia el Sistema de Compras Pública, es direccionado por el *Department of Contract And Management Services CAMS*, esta estructura fue tomada, luego de la delegación adelantada por *The State Supply Commission* de Australia Occidental, la cual es una Entidad creada en 1991 para dictar las políticas y supervisión de compras.

La *CAMS*, es la Entidad que desarrolla las políticas para todos los Estados que integran el Continente Australiano en materia de estándares de compras y registro único de proveedores. Con el fin de organizar el desarrollo de la contratación pública, el Departamento *CAMS*, desarrolló dos aplicaciones para llevar a cabo compras gubernamentales a través de internet, los cuales son: a. *Electronic Buletin Board* y, b. El Mercado Electrónico del Gobierno o *GEM*.

De conformidad con lo planteado por la Organización de Estados Americanos y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo denominado, denominado Perfiles De Sistemas Electrónicos De Compras Gubernamentales, expedido en el mes de enero de 2003, los objetivos sobre los que se planteó el Sistema de Compras y Contratación Estatal Australiano, fueron los siguientes:

- a. Valor por dinero.
- b. Abierta y eficiente competencia.
- c. Administración del riesgo.
- d. Fomento de industria local.
- e. Integridad y ética.
- f. Fomento de otras políticas e iniciativas del Gobierno.
- g. Administración de compras llevadas a cabo por el sector privado.
- h. Contratos de uso común.

El gobierno Australiano, para el cumplimiento de los objetivos referidos anteriormente, planteó como directrices para el desarrollo del Sistema de Adquisiciones la implementación del Sistema Electrónico de Compras, y determino como pasos a seguir los siguientes:

- Financiación, iniciación, desarrollo, e implementación del sistema por la iniciativa del Gobierno.
- Involucración del Gobierno, comunidad empresarial y sector industrial en el desarrollo e implementación de las estrategias de compras gubernamentales electrónicas.
- Colaboración con otros Estados de Australia, en lo relativo a los estándares y otros temas relacionados con compras electrónicas.
- Desarrollo de un marco integrado de compras electrónicas, basado en el ciclo completo de compras.
- Desarrollo del sistema guiado por estándares empresariales.
- Desarrollo del sistema basado en plataformas comunes que apoyen diferentes tecnologías de vendedores.
- Estudios piloto, seguidos por la implementación escalonada y evaluación de resultados por ambos CAMS y los clientes.
- Desarrollo continuo del sistema con base en la experiencia de la implementación y retroalimentación por parte de los clientes.

El desarrollo normativo que tuvo el Sistema de Compras y Contratación Estatal Australiano, para llegar a la concreción de las estrategias mencionadas, tuvo su inicio legal en el año 1987, con la expedición del documento denominado *The Finance Administration & Audit Act*, el cual fue establecido por el gobierno Australiano como una guía de procedimientos reglados, en la cual se desarrollaron los requerimientos financieros y contables del proceso de compras.

En el año 1991, el gobierno Australiano, a través del documento *The State Supply Commission Act*, diseño las bases legislativas para la realización de compras en Australia Occidental; mediante este documento se autorizó al *Department of Contract And Management Services CAMS*, para la realización de actividades de compras en nombre del Gobierno de Australia Occidental.

En materia de transparencia y publicidad, Australia cuenta con un Sistema Electrónico denominado *GEM Tendering*, cuyo objetivo es publicar, aclarar, recibir ofertas y en general hacer pública toda la información referente a las adquisiciones que adelantan las Entidades Australianas. Este sistema se actualiza diariamente y el público tiene acceso las 24 horas de los 7 días de la semana.

Una de las políticas relacionadas con el Principio de Transparencia que implemento Australia, fue la emisión de un boletín, a través del cual se exponen avisos para el conocimiento público y participación de la ciudadanía en licitaciones, licitaciones públicas vigentes, detalles de los contratos recientemente adjudicados, información histórica sobre la

adjudicación de contratos, y permite a los usuarios la descarga desde el portal de los documentos de licitación y notificaciones realizadas a los proveedores.

El registro a este Sistema de Compras en Australia, es gratuito para sus usuarios, sin embargo los pliegos para los procesos licitatorios que se adelantan tienen un costo asociado; una de las características importantes en el Sistema de Compras y Contratación Estatal en Australia, es que el encargado de adelantar cada proceso de licitación, debe indicar en el portal electrónico, su número telefónico de contacto, el fax e e-mail, con el fin de que los ciudadanos puedan requerir las aclaraciones del caso.

El *GEM Tendering*, es un sistema utilizado como boletín de aclaración de dudas en los procesos de licitación, este permite a través de la aplicación *electronic tender lodgement*, el envío de las ofertas licitatorias de manera electrónica, bajo la protección encriptada y archivada en la caja electrónica de ofertas, hasta el día establecido para la apertura de la licitación.

El *Department of Contract And Management Services CAMS*, para el año 2000 adelantó un desarrollo más para el sistema *GEM Tendering*, el cual está relacionado con el manejo de las compras de bienes y servicios que superen los cincuenta mil dólares, para las cuales quedó determinado que todas deberán adelantar su proceso contractual, a través de licitación en la plataforma *GEM Tendering*.

2. Canadá

El Sistema Nacional de Adquisiciones, es la reglamentación mediante la cual el país de Canadá estableció las políticas y regulaciones en relación con el Sistema de Compras y Contratación para todos los Departamentos Federales, este tipo de regulación es emitida por el *Treasury Board Secretariat TBS*, que en traducción significa Junta de la Secretaria de Hacienda, este Departamento es el encargado de centralizar la información respecto a las compras del Estado Canadiense, para así dar una correcta aplicación en materia de Transparencia a las adquisiciones del Estado.

Por otra parte, a través del sistema denominado *Public Works and Government Services*, Canadá busca generar en cada uno de los proveedores y en general a los ciudadanos Canadienses, la información respecto del Sistema de Compras del Gobierno.

Los principios fundamentales del Sistema Nacional de Adquisiciones, están encaminados a la materialización de la transparencia a nivel nacional en los estados Canadienses y a nivel internacional con toda América del Norte, por lo que sus directrices fueron definidas en los siguientes términos:

- a. Fomentar el acceso, competencia e imparcialidad buscando obtener el mejor valor para el Gobierno.

- b. Permitir el control social y se ajusten los procesos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al Tratado de Compras gubernamentales de la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo de Comercio Interno.

Ahora bien, el Sistema de Compras Virtuales denominado *MERX* es un servicio implementado por el gobierno Canadiense que está a cargo del Banco de Montreal, quien es el propietario y operador del sistema, pero proporciona servicios al gobierno federal bajo un contrato que le fue adjudicado en el año 1997, tras ser participe en un proceso asimilado al licitatorio en Colombia.

A través del Sistema *MERX* el Banco de Montreal, administra un portar electrónico en el cual se publican todos los procesos licitatorios Canadienses, en los cuales los bienes o servicios a adquirir estén sujetos a algún tratado comercial.

Este sitio WEB, puede ser visitado y consultado por todas las personas y Entidades Estatales, en el mismo es posible verificar cualquier proceso contractual en que desee participar, estudiar o solicitar la información que les sea de interés, sin embargo es de mencionar que para poder acceder a esta información, los consultantes deben realizar un pago determinado anualmente por el gobierno Canadiense.

Este portal electrónico, permite el registro directo de los proveedores, situación que es formalizada con el diligenciamiento de un formulario y realizando un pago mensual por dicho concepto.

También existe la plataforma *Buyandsell.gc.ca*, en el cual se inscriben se proveedores potenciales del Gobierno Canadiense, esta herramienta es de vital importancia toda vez que a través de ella, las Agencias Federales pueden acceder como consulta e identificación de oferentes para compras de altas cuantías y que no se encuentren sujetas a ningún tratado comercial.

El manejo de la publicación de las licitaciones en *MERX*, atiende a dos requisitos específicos, los cuales son los siguientes:

- a. Que el bien o servicio este sujeto a algún tratado de comercio.
- b. Que sea por valor superior a 25.000 dólares.

Tanto las aclaraciones que se presenten en el proceso contractual, como el acto de adjudicación, son publicados en la plataforma indicando la empresa a la cual se adjudicó y cuál fue el precio final, la plataforma no permite el envío de las ofertas de manera electrónica, simplemente mediante correo ordinario o incluso vía fax cuando la licitación no indique lo contrario.

Para compras que no superen los 5.000 dólares, las entidades pueden acceder a otra plataforma denominada *PWGSC services*, la cual hace parte de la plataforma *Buyandsell.gc.ca*, sin embargo esta primera es utilizada para los procesos de contratación directa.

3. Singapur

El documento denominado Perfiles De Sistemas Electrónicos De Compras Gubernamentales, elaborado por la Organización de Estados Americanos y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo en el año 2003, explica como el Gobierno de Singapur, ha desarrollado el *Singapore Government Electronic Business Partner (GeBIZ Partner)*, a través del cual los ciudadanos pueden interactuar con el Gobierno en todo lo relacionado con las actividades de compras del Estado.

Con este sistema los encargados del Sector Público de Compras, pueden realizar todas las actividades vinculadas al proceso de compras. (2003)

El Ente rector del Sistema de Compras y Contratación en Singapur, es el Ministerio de Finanzas, quien es el encargado de la formulación de las políticas y directrices en materia de contratación Estatal, el cual genera sus políticas en búsqueda de una administración eficiente y transparente.

Todo este proceso está impulsado por el uso de *GeBIZ Partner*, en todos los departamentos del Gobierno.

Para el Gobierno de Singapur, los procesos contractales transparentes son muy importantes, tanto así que el Ministerio de Defensa de ese país, implemento el primer

Sistema Mundial de Compras por Internet, el cual surgió como una política pública y se extendió a todas las Entidades que integran el Gobierno Nacional de Singapur.

En la actualidad el Sistema de Compras y Contratación Estatal, se rige a través de *TERMS AND CONDITIONS FOR USE OF THE GOVERNMENT ELECTRONIC BUSINESS (GeBIZ)*, el cual establece los criterios, definiciones y principios aplicables al Sistema de Compras denominado *Government Internet Tendering Information System (GITIS)*, este tipo de procedimientos permiten hacer el registro a través de los formularios allí publicados, además de proveer un listado de los proveedores ya registrados ante el Gobierno.

En materia de publicidad y transparencia, dentro del *GITIS* se registra toda la información referente a ofertas públicas y los resultados de procesos contractuales ya realizados, en este sistema deben ser publicados el 100% de las ofertas de las cuales también se realiza una divulgación en prensa.

El sistema permite a los proveedores consultar los términos de una licitación, el estado de pagos, presentar sus catálogos y licitar; en esta plataforma también se publica todo lo referente a aclaraciones dentro de los procesos de contratación, sin embargo, no es el único medio, lo anterior teniendo en cuenta que las ofertas también pueden ser enviadas de manera electrónica o en medio físico a las direcciones y contactos indicados en cada solicitud de oferta publicada.

El gobierno de Singapur, ha establecido tres tipos de licitaciones así:

a. Licitación Abierta: Aplica para las compras que superen los 50.000 dólares, en donde todos los proveedores pueden participar respondiendo a un Aviso de Licitación.

b. Licitación Selectiva: Bajo esta modalidad, primero se debe calificar a los proveedores interesados basándose en sus capacidades. Esto se hace para excluir a los proveedores que no tienen el mínimo de requerimientos, finalmente los proveedores que califican, son invitados a enviar sus ofertas.

c. Licitación Limitada: Bajo esta modalidad, el gobierno de Singapur recibe ofertas de unos pocos proveedores o incluso de un solo proveedor previamente identificado; esta modalidad se emplea por ejemplo cuando en una licitación abierta o selectiva, no se tiene repuesta, o cuando no es viable una licitación abierta como cuando se tratan temas de exclusividad de distribución o propiedad intelectual.

4. Brasil

En Brasil, la Administración Federal en el año de 1997, creó el Sistema de Contratación denominado *ComprasNet*, que fue el paso a la modernización del Sistema de Compras, mediante el cual se buscó garantizar la transparencia a través de uso de los avances tecnológicos.

Los entes encargados de administrar el sistema *ComprasNet*, son el Departamento de Logística y Servicios Generales, Secretaria de Logística y Tecnologías de Información del Ministerio de Planificación, Fianzas y Gestión del gobierno Brasilerero.

La principal norma que rige el Sistema de Compras y Contratación Estatal en Brasil es la Ley No. 8.666 de 1993, el Decreto 3697 de 2000 en materia de licitaciones electrónicas y el Decreto 3722 de 2001 a través del cual, se regula lo relativo a la clasificación de proveedores en las licitaciones públicas.

La normatividad mencionada rige para todas las Entidades Públicas, fundaciones, empresas, sociedades mixtas Brasileras, con la expedición de estas normas se buscó que todas las entidades pudieran ser controladas por el Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En cuanto al registro de proveedores, el gobierno Brasileño estableció como obligación el registrarse en el Registro Unificado de Proveedores, para quienes pretendan realizar contratos con el Gobierno Federal; este registro es adelantado mediante el diligenciamiento de los formularios dispuestos en el sistema denominado *SICAFweb*, este es un proceso gratuito, el cual permite acceder a consultas respecto de los procesos contractuales que se estén adelantando por las Entidades Estatales.

Para garantizar la aplicación del principio de transparencia, los avisos de licitación deben ser publicados al menos una vez en el Diario Oficial del Estado la Unión Brasileira, sin embargo, si se trata de un proceso que adelanta una Entidad de la Administración Pública Federal, esta publicación deberá hacerse en Distrito Federal.

Finalmente, es de mencionar que el Gobierno Brasileiro ha implementado el desarrollo de todos los procesos contractuales a través de medios electrónicos, por lo que las ofertas que sean presentadas para la adquisición de bienes y servicios con el Estado de Brasil, pueden ser entregadas de manera física en la Entidad que adelante el proceso o electrónicamente.

5. México

El país de México, maneja su Sistema de Compras a través de una plataforma electrónica denominada *Compranet*, este es un sistema coordinado y dirigido por dos Entidades Federales del Gobierno Mexicano denominadas: a. Unidad de Servicios Gubernamentales; y b. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Estas dos Entidades, son quienes determinan las Dependencias y Entidades federales que pueden hacer uso de los medios electrónicos de contratación, así como los requisitos que se deben cumplir por quienes deseen participar en el Sistema Electrónico de Contratación Estatal.

Con la implementación del sistema *Compranet*, el gobierno Mexicano pretendió que todos los ciudadanos tuvieran acceso a todos los procesos de contratación que adelante el Estado, para de este modo materializar una adquisición de bienes y servicios con resultados eficientes y transparentes, en el país de México.

El Sistema de Compras y Contratación Estatal en México, está reglamentado por las Leyes expedidas en el año 2000, las cuales se encuentran relacionadas con adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, esta normatividad tuvo su última reforma en el 2012, con la expedición de la Ley de Obras Públicas y Servicios.

Las Entidades sometidas a este Régimen de Contratación, tienen dentro de sus obligaciones la de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones el cual debe estar a disposición de los interesados y es remitido a la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, a mas tardas el 31 de marzo de cada anualidad. Sin embargo, es de mencionar que aunque estos Planes Anuales de Adquisiciones, son publicados en *Compranet*, como política pública de transparencia, los mismos solo pueden ser consultados por los proveedores luego de solicitar una identificación electrónica, situación que es un *yerro* respecto del fin mismo de la norma, toda vez que no se materializa como una información amplia y general para toda la ciudadanía.

En México, el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal, deben publicar toda la información relacionada con procesos de licitaciones públicas, en el sistema *Compranet*, en estas publicaciones, las Entidades Federales y Estatales no deben dejar de incluir las

preguntas o solicitudes de aclaración a los documentos de licitación y las respuestas a las mismas que de la junta de aclaraciones.

Finalmente, es de mencionar que este Sistema Electrónico de Compras, también permite la presentación virtual de ofertas, sin eliminar la opción a los proveedores que quieran enviar la oferta de manera tradicional es decir física, situación en la cual deben entregarla en los sitios de contacto establecidos para ello.

6. Chile

En el manejo de la adquisición de bienes y servicios para el Estado, Chile ha avanzado en los últimos años introduciendo el Sistema de Comercio Electrónico, aplicando políticas de optimización de gasto y armonizando la normatividad existente en materia de contratación pública.

La normatividad base de su Sistema de Contratación Estatal, es la siguiente:

- a. Decreto Supremo No. 1312 de 1999.
- b. Decreto supremo de Hacienda No. 826 de 2002.
- c. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado No. 18575 de 2000.
- d. Ley 20285 de 2008.

- e. Ley 19.653 de 2000, referente a la Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado.
- f. Ley 19.886 de 2003.

Ahora bien, la Ley 19886 de 2003 es la Ley de Compras Públicas, y en Chile fue la primera norma que se expidió para la materia en concreto, este resultado se dio con el objetivo de uniformar procesos administrativos de contratación, para el suministro de bienes muebles y servicios necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública, con observancia de los Principios de Transparencia y Eficiencia de las compras, preservando la competencia y el debido proceso.

Con la expedición de esta norma, se creó un servicio público descentralizado denominado Dirección de Compras y Contratación Pública, el cual está sometido a la vigilancia directa del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Esta Entidad es la que direcciona legalmente a la Dirección de Aprovechamiento del Estado.

El Sistema de Información de las Compras y Contrataciones Públicas, en Chile tiene la obligación de informar las adquisiciones y contrataciones realizadas. A través de este sistema debe informarse a la ciudadanía de los siguientes procesos contractuales:

- a. Los llamados a presentar ofertas y los resultados asociados a la adquisición de bienes y servicios, de acuerdo a la forma que regule el reglamento de la ley.

b. El rendimiento de los bienes y servicios que se adquieren, y la evaluación general de los contratos suscritos.

c. Todas las compras y contrataciones adelantadas por el Estado de Chile, con el fin de que los proveedores de manera gratuita y oportuna a través de este medio gocen de los criterios de transparencia y selección objetiva.

Esta ley fue reglamentada en el 2004, por el Ministerio de Hacienda mediante el Decreto Supremo 250 y rige para los Servicios públicos y Municipios de todo el país, describiendo las normas y procedimientos de transparencia aplicables a los procesos de compras de la ley 19.886.

Este reglamento detalla procesos como los Convenios Marco o Compra contra Catálogos Electrónicos, los cuales con obligatorios para los Organismos Públicos, excepto si se encuentran condiciones más ventajosas, se establece la Licitación Pública como regla general y obligatoria para adquisiciones superiores a 1000 UTM (La UTM es la Unidad tributaria mensual que para noviembre de 2014 se fija en 42.770 pesos Chilenos).

El Sistema de Contratación Chileno, igualmente cuenta con un proceso de Licitación Privada previa resolución motivada y también cuenta con una Modalidad De Contratación Directa que tiene un carácter excepcional.

En relación con la inscripción de proveedores, esta etapa puede ser adelantada en Chile de forma gratuita. A través de esta inscripción se adelanta un subsistema de relacionado con las inhabilidades, eliminación y suspensión del registro de los proveedores.

En materia de publicidad, se vincula a todas las Entidades a participar en el Sistema Electrónico de Compras, el cual envía a todos los proveedores inscritos los procesos que adelanten las Entidades. Además de este tipo de controles se cuenta con un sistema de búsqueda por diferentes criterios de interés de los proveedores, en que se brinda también la posibilidad de asociarse mediante Contratos Marco.

Los Contratos Marco, son acuerdos gestionados por el sistema *Chilecompra*, con diferentes proveedores que tienen interés en vincularse a sistemas de compra por volumen, evitando a las Entidades del Estado, realizar cotizaciones de productos para así acudir directamente al Contrato Marco.

Igualmente Chile reglamento, que todo lo referente a aclaraciones a los procesos de adquisición, las actas de adjudicación y los resultados de evaluación deben ser publicados en *Chilecompra*, y se admitió la presentación de ofertas de manera electrónica o vía fax o de la manera física que es la tradicional.

La ley de compras creó tres entidades para garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia, transparencia y ahorro, que son las siguientes:

- a. Dirección de Compras y Contratación Pública, mediante la cual se sustituyó a la Dirección de Aprovechamiento del Estado. Esta Entidad se encarga de asesorar a los organismos públicos en la planificación y gestión de los procesos de compras y contrataciones, así como administrar el Sistema de Compras Públicas, para un mercado electrónico eficiente.
- b. Registro Nacional de Proveedores, creó el Sistema Electrónico de Compras Públicas *Chilecompra*, a través del cual todos los organismos acuden a cotizar, licitar, adjudicar y desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios.
- c. Tribunal de Contratación Pública, el cual está conformado por tres abogados especialistas en la materia que son designados por el Presidente De La Republica, de temas presentadas por la Corte Suprema y ante el cual cualquier empresa puede acudir, a reclamar por la comisión de actos u omisiones arbitrarios o ilegales que lo afecten durante un proceso de licitación, y con el fin de garantizar la transparencia e igualdad.

Finalmente, del estudio de Sistemas de Compras y Contratación Pública adelantado en la presente investigación a los países de Australia Occidental, Canadá, Singapur, Brasil, Chile, México, se puede concluir que la reglamentación que actualmente rige la Contratación Pública en Colombia, fue adoptada de países tales como Australia y Chile, los cuales incursionaron en sistemas electrónicos de compras que garantizan la eficacia, eficiencia y transparencia en la ejecución de los recursos públicos.

CAPITULO III

Convenios con Entidades sin ánimo de lucro una excepción al Principio de Transparencia

En la presente investigación, una vez se analizó la evolución del Principio de Transparencia con la expedición de diferentes normas que integran o complementan el Estatuto General de Contratación Pública, así como la comparación de Sistemas de Compras internacionales, respecto del Sistema actual Colombiano, es necesario abordar el estudio de un caso en concreto que bajo el análisis realizado, vulnera el Principio de Transparencia objeto de estudio.

Por lo anterior, en primer lugar se estudiara los antecedentes normativos que dieron origen a la figura contractual de los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, como mecanismos mediante los cuales las Entidades Públicas destinan recursos públicos, para la ejecución de proyectos que en la realidad de la normatividad contractual, representan la violación de procedimientos y procesos que deben seguirse conforme lo establece el Estatuto General de Contratación Pública, posteriormente se analizara el caso específico de una Entidad Estatal y se observara la posición de los Organismos de Control frente al caso en concreto.

Finalmente, se realizara el diagnóstico del estudio de los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, para concluir que los mismos son una excepción al Principio de Transparencia en la Contratación Pública en Colombia.

1. Antecedentes de los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro

Para el análisis de los antecedentes históricos de este tipo de convenios debemos remitirnos a la Sentencia C- 324 de 2009 de la Corte Constitucional, mediante la cual se estudió el alcance artículo 355 de la Constitución Política, dirigido a la prohibición de los auxilios parlamentarios en Colombia, figura jurídica que influyó en la configuración de este tipo de convenios.

En tal sentido la Corte Constitucional mencionó que la Constitución de 1886, a partir del Acto Legislativo número 1 de 1945, incluyó dentro del ámbito de competencias del Congreso de la República en el artículo 76, la facultad de fomentar empresas útiles y benéficas dignas de estímulo y apoyo, atribución que fue extendida por el Congreso a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, con fundamento en el numeral 3 del citado artículo 76 y en el artículo 187 constitucional.

El artículo 1º de la Ley 25 de 1977, definió que entidades útiles y benéficas serían destinatarias del fomento autorizado por el artículo 76 de la Constitución de 1886, en los siguientes términos:

Son empresas útiles y benéficas, dignas de estímulo y apoyo por la Nación, que el Congreso puede fomentar por medio de iniciativas legales, aquellas de derecho público o derecho privado, sin ánimo de lucro, que se ajusten a los planes y programas sectoriales vigentes, emprendidos, trazados o puestos en marcha por las

administraciones nacionales, seccionales o locales y por los entes descentralizados o aquellas otras que el Congreso adopte.

Igualmente la Corte Constitucional menciona que el artículo 2 de la Ley 25 de 1977, autorizó al Congreso para realizar apropiaciones en los presupuestos de la Nación y de los establecimientos descentralizados, con el fin de impulsar programas de fomento regional y de empresas útiles y benéficas, siempre que las mismas fuesen dirigidas a entidades sin ánimo de lucro.

La normatividad contemplaba como sectores y obras o empresas útiles y benéficas, aquellas enmarcadas dentro del sector salud, educación, ciencia y cultura, obras públicas, vivienda y urbanismo, desarrollo hidroeléctrico y telecomunicaciones, ecológico, agropecuario, monumentos nacionales y patrimonio histórico, entre muchas otras.

Lo anterior, indicaba que el margen de aplicación de dicho beneficio era tan amplio que cualquier sector o cualquier obra podría llegar a ser materia de inversión en desarrollo de las actividades de fomento autorizados legalmente.

Al mismo tiempo la Ley 30 de 1978, estableció que los congresistas debían identificar dentro de su circunscripción electoral, las entidades o proyectos, que pudieran ser financiados con los recursos dirigidos al fomento, que finalmente serían incorporadas en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de Nacional.

Podría afirmarse, entonces, que la atribución parlamentaria de asignar recursos a empresas útiles y benéficas se circunscribía al fomento de entidades sin ánimo de lucro y, respondía, en principio, a la necesidad de atender pequeñas necesidades regionales que aparentemente pasaban inadvertidas al nivel nacional, pero que en todo caso, debían ajustarse a los planes y programas sectoriales bien nacionales o seccionales, lo que en últimas correspondía a una modalidad en que se repartía a pedazos un porcentaje importante del presupuesto, sin que la asignación tuviese una coherencia dirigida a priorizar el gasto público, por demás escaso.

El desarrollo de esta potestad generó desequilibrios regionales en razón a las necesidades y compromisos que los congresistas debían cumplir en cada región, representado finalmente en la amplia diferencia en los porcentajes finales de asignación.

Finalmente, con el tratamiento que se dio a esta figura, se hizo necesario reformar este tipo de Auxilios incluidos en el presupuesto general de la Nación, por cuanto eran foco de corrupción y se adelantaban actividades de proselitismo político, con los cuales los parlamentarios aseguraban su reelección.

Por tal motivo, el rechazo a esta figura se consignó en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Constituyente de la Constitución de Política de 1991, en donde la Corte Constitucional concluyó, entre otras cosas lo siguiente:

Inicialmente todos los auxilios se destinaban para ejecución directa por los municipios, juntas de acción comunal o agencias gubernamentales. A la vuelta de pocos años, sin embargo, alguien se inventó la figura de las fundaciones o corporaciones privadas como destinatarias de los recursos y se las ingenió para, a través de ellas, manejar autónomamente fondos públicos, prácticamente sin control fiscal; lo que permitió inclusive atender con ellos gastos o inversiones personales del congresista que decretaba el auxilio o el pago de activistas electorales y el directo soborno a jefes municipales o comunales.

Según el presupuesto aprobado por el Congreso en el segundo semestre de 1990, algo más del NOVENTA POR CIENTO (90%), se destinó a personas jurídicas privadas, con fines tan generales que equivalen a cualquier cosa y sólo el nueve y medio por ciento (9.5%) se lleva a ejecución directa por los municipios, agencias del gobierno y juntas de acción comunal.

Finalmente, en el primer inciso del artículo 355 de la Constitución del 91, el legislador prohibió a todo el gobierno nacional, departamental y municipal, ordenar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, con lo que trató de suprimir en la práctica jurídica los mal llamados auxilios parlamentarios, a través de los cuales se comprometían recursos públicos en los que no existía transparencia en su inversión.

2. Marco Normativo de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro

Los convenios celebrados con Entidades sin ánimo de lucro, se encuentran establecidos en el artículo 355 de la Constitución Política y reglamentados por los Decretos 777 y 1403 de 1992.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo, estos convenios deben cumplir estrictamente con los requisitos, condiciones y procedimientos allí establecidos, ya que a la luz del Estatuto General de Contratación Pública, estos son considerados contratos estatales con una regulación especial de conformidad con lo establecido en el artículo 2,13 y 32 de la Ley 80 de 1993.

El párrafo 2 del artículo 355 de la Constitución Política, establece para la celebración de convenios, lo siguiente:

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

El Decreto 777 de 1992, mediante el cual se reglamentó el artículo 355 de la Constitución Política, fue modificado por el Decreto 1403 de 1992 y estableció que deben

cumplirse entre otros los siguientes requisitos, para la celebración de los mencionados convenios:

Artículo 1.- Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.

Los Contratos cuya cuantía sea igual o superior a cien salarios mínimos mensuales deberán publicarse en el Diario Oficial o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial.

Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.

Artículo 2.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:

1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes.
2. Las transferencias que se realizan con lo recurso de los Presupuestos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal a personas de derecho privado para que, en cumplimiento de un mandato legal, desarrollen funciones públicas o suministren servicios públicos cuya prestación esté a cargo del Estado de acuerdo con la Constitución Política y las normas que la desarrollan.
3. Las apropiaciones presupuestales decretadas a favor de personas jurídicas creadas por varias entidades públicas, como son las cooperativas públicas, o de corporaciones y funciones de participación mixta en cuyos órganos directivos esté representada la respectiva entidad pública, de acuerdo con las disposiciones estatutarias de la corporación o fundación.
4. Las transferencias que realiza el Estado a personas naturales en cumplimiento de las obligaciones de asistencia o subsidio previstas expresamente en la Constitución y especialmente de aquellas consagradas en los artículos 43, 44, 46, 51, 368, 13 transitorio y 46 transitorio de la misma.

Artículo 11.- Con los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato, se efectuarán gastos únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo.

Artículo 15.- La Entidad contratante podrá dar por terminados unilateralmente los contratos con las entidades a que se refiere el Decreto y exigir el pago de los perjuicios a que haya lugar, cuando estas incurran en incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

3. Análisis jurisprudencial de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro

La Corte Constitucional en Sentencia C -712 de 2001, referente a esta modalidad de contratación expuso lo siguiente:

El ámbito propio del artículo 355, en sus dos incisos, el primero en cuanto prohíbe explícitamente las donaciones y auxilios, y el segundo, que permite la celebración de contratos para el cumplimiento de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, con personas jurídicas privadas, sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado Social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, a la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución Política, art. 38), buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas.

En igual sentido, en la Sentencia C - 543 de 2001, de la misma corporación, se señaló:

El artículo 355 constitucional, cuando en el segundo inciso alude a la celebración de contratos, hace énfasis en que el objeto de los mismos es el desarrollo de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, y para asegurar que la acción de fomento (benéfica como la ha denominado la jurisprudencia de la Corporación) se cumpla adecuadamente.

Por otra parte el Consejo de Estado, mediante concepto emitido el 24 de febrero de 2005, definió lo siguiente:

Las entidades públicas en todos sus niveles, están autorizadas para celebrar contratos con el fin de impulsar programas y actividades de interés público de carácter benéfico, siempre que se ajusten a los planes nacionales y seccionales de desarrollo y a los reglamentos sobre la materia.

El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Yesid Rojas Serrano, al declarar la constitucionalidad del inciso 1º del artículo 2º del Decreto 777 de 1992, reglamentario del artículo 355 de la Constitución Política, en sentencia de 26 de febrero de 1993, mencionó:

Finalmente queda por señalar que los contratos a que se refiere el inciso 1º del

artículo 2° del Decreto 777 de 1992 son los que implican una conducta de parte del contratista directamente en beneficio de la entidad contratante (entidades administrativas territoriales), distintos de los que las entidades públicas pueden celebrar con personas privadas sin ánimo de lucro, sin que ello implique una prestación en favor de la Nación, el departamento, el distrito o municipio respectivo, sino que tienen por objeto beneficiar a la comunidad, pues deben estar enderezados a impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el Plan Nacional o los Planes Seccionales de Desarrollo, de allí que aquéllos sean excluidos por el mismo artículo 2° acusado de la aplicación del decreto del cual hace parte dicha disposición.

Igualmente, la misma corporación de lo contencioso administrativo emitió el concepto de 24 de febrero de 2005, dentro del radicado 1.626 con ponencia de la Honorable Consejera Gloria Duque Hernández, en uno de cuyos apartes sostuvo:

Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de

contratación de la Ley 80 de 1.993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista.

Cuando el artículo 355 autoriza a las entidades estatales a celebrar contratos para “impulsar” programas y actividades de interés público, se refiere a los del ente privado y no a los del Estado, pues respecto de éste el deber constitucional es no sólo impulsarlos sino cumplirlos, conforme las disposiciones contractuales vigentes, como sería por ejemplo, contratos de prestación de servicios o de obra pública. Por esto, el inciso 1 del artículo 2 del Decreto 777 de 1.992, excluye del campo de aplicación del artículo 355, los contratos que celebren los organismos oficiales con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

De lo mencionado por las Corporaciones, se puede observar que los mencionados Convenios con Entidades sin ánimo de lucro, no pueden ser desarrollados con otro objeto que no sea el de apoyar programas y actividades de beneficencia social que constituyan una solución efectiva a las necesidades básicas de la población en sectores de alto impacto social, lo cual constituye un límite a la utilización de esta modalidad de contratación.

Igualmente las Corporaciones hicieron énfasis en que la ejecución de los Convenios, debe ceñirse a las instrucciones precisas que determine la Entidad que haga parte del convenio, teniendo en cuenta que los recursos con los que se financiaran el programa o

proyecto de carácter social son y continuarán siendo públicos, indistintamente de que sean manejados por una Entidad privada.

4. Pronunciamientos de los Organismos de Control respecto de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro

4.1. Procuraduría General de la Nación

La Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal de la Procuraduría General de la Nación, mediante fallo del 24 de enero de 2013, con ponencia de la doctora María Eugenia Carreño Gómez, se pronunció respecto de la pretermisión del Principio de Transparencia en la celebración de Convenios con Entidades sin ánimo de lucro, en los siguientes términos:

Como una manifestación de este principio, el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece ciertos deberes especiales que deben cumplir los servidores públicos, entre los cuales refiere a que su conducta debe ceñirse al principio de legalidad y a la finalidad del interés público, estableciendo que no deben actuar con abuso o desviación de poder y que, por el contrario, deben cumplir los procedimientos de selección y los requisitos establecidos en el estatuto para la contratación, razón por la cual el principio de transparencia en materia de contratación del Estado debe entenderse como un principio de carácter general aplicable a la totalidad de los mecanismos de selección de contratistas establecidos

por el legislador, tendientes a garantizar la imparcialidad y la escogencia objetiva del contratista, en aras de escoger la propuesta más favorable a la entidad y a los fines por ella perseguidos, todo dentro de un marco de igualdad y libre concurrencia de quienes pretendan participar en la actividad contractual del Estado.

Ahora bien, este Organismo de Control respecto a la excepción consignada en el numeral primero del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, definió cuando un contrato implica una contraprestación directa a favor de una Entidad pública y cuando no, para lo cual señaló que las modalidades de contratación establecidas el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como son: a. Contratos de obra, b. Prestación de servicios, c. Consultoría concesión, d. Encargos fiduciarios y fiducia pública, comportan una categoría de actos jurídico negociales que benefician en forma directa a la Entidad estatal, por cuanto es ésta la que recibe el beneficio por el cual ella misma paga, no obstante que indirectamente beneficie a la comunidad, se está vulnerando el Principio de Transparencia a través de la aplicación de un régimen excepcional de contratación.

Igualmente mencionó, que para la suscripción de los denominados Convenios con Entidades sin ánimo de lucro, deben previamente agotarse los requisitos y formalidades previstas en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, en relación con los procedimientos de selección como la licitación pública, selección abreviada, mínima cuantía, etc., lo cual quiere decir que en estos casos no es aplicable el régimen especial contenido en el Decreto 777 de 1992.

Finalmente, este Organismo se pronunció en el sentido de que cuando las actividades o programas no benefician directamente a la Entidad Estatal, sino a las personas naturales o jurídicas privadas sin ánimo de lucro, casos en los cuales no existe contraprestación directa a favor del Ente público, es procedente la aplicación del régimen jurídico contractual previsto en el Decreto 777 de 1992.

4.2. *Contraloría General de la República*

La Contraloría General de la República, mediante informe de Auditoria para la vigencia 2012, realizado al IPSE se pronunció respecto de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro, en los siguientes términos:

El IPSE en la vigencia 2012, celebró el Contrato Marco de Cooperación 087 de 2012 con la Corporación Interuniversitaria de Servicios CIS (entidad sin ánimo de lucro), fundamentado en el parágrafo 2 del artículo 355 de la Constitución Política y el Artículo 1° del Decreto 777 de 1992, con el objeto de “Aunar esfuerzos y contribuir con la cooperación interinstitucional técnica, administrativa y financiera, para fortalecer las actividades misionales del IPSE encaminadas al levantamiento de la información energética, diagnóstico, estructuración y desarrollo de proyectos energéticos integrales y sostenibles en las ZNI”.

Del anterior, se derivan los Contratos No 094 de 2012 para ‘Aunar esfuerzos y contribuir con el desarrollo del proyecto que comprende la implementación de la ampliación de la capacidad de generación y acumulación para el sistema híbrido

solar diésel de Nazareth Guajira. Incluyendo la posterior integración de estas fuentes energéticas, de tal forma que se logre alcanzar la prestación de un servicio de energía continuo e integral a las localidades de Nazareth y Puerto Estrella (Guajira), así como la realización de la interventoría a la ejecución de este proyecto” y el Contrato No 111 de 2012 para “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para contribuir en la evaluación de la sostenibilidad económica, ambiental y social de la prestación del servicio de energía en las ZNI basados en la infraestructura energética existente con el fin de encontrar alternativas que propicien el desarrollo de las comunidades y garanticen la continua y eficiente prestación del servicio y el suministro en el largo plazo.

En el informe mencionado, la Contraloría General de la República evidenció que estos contratos no cumplían con todas las condiciones exigidas por las normas citadas, y que contrario a esto se encontraban inmersas en la exclusión No.1, toda vez que se observa claramente una contraprestación directa para el IPSE, teniendo en cuenta que el mismo recibe obras civiles y paga por ello.

Del análisis realizado por este Organismo de Control, se concluye que estarían excluidos de la aplicación de la figura jurídica del convenio de cooperación o asociación, aquellos acuerdos de voluntades en los que se reciba contraprestación directa para la Entidad, lo anterior teniendo en cuenta que al recibir un aporte directo, se desnaturalizaría la permisión que otorga el Decreto 777 de 1992, y por ende todo contrato debería celebrarse

con personas naturales o jurídicas con ánimo de lucro aplicando los procesos de selección regulados en la Ley 80 de 1993-Ley 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012.

Al respecto también se pronunció la Contraloría, en el siguiente sentido:

Así mismo, se entiende que el Decreto 777 de 1992 tiene como finalidad apoyar las actividades propias de la entidad particular sin ánimo de lucro con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, sin embargo las actividades de los objetos contractuales no son actividades propias de la CIS.

Conviene señalar en este punto que el beneficio percibido por la comunidad se manifestaría a manera de efecto indirecto del contrato suscrito; pues si bien puede anotarse que existe un determinado grado de beneficio por parte de ésta en la medida que los programas pactados sean desarrollados, no resulta menos cierto que las partes contratantes obtienen un beneficio directo por su gestión, lo cual por supuesto no es inadecuado ya que en una economía de mercado la transacción de bienes y efectivo resulta perfectamente admisible. Lo que no resulta válido es la omisión de los procedimientos reglados de selección que en el presente caso, al pretenderse una contraprestación mutua por las actividades desarrolladas, devendría en obligatoria.

Por otro lado, no es viable por si sola, la justificación de que los objetos y actividades contractuales propende por beneficiar a la comunidad y están

encaminado y enderezados a impulsar programas y actividades de interés pública; ya que el fin último de toda inversión pública se encuentra dirigido al interés general, es decir al beneficio de la comunidad y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Finalmente el Organismo de Control, evidencio y levanto hallazgos fiscales, administrativos y disciplinarios contra la Entidad auditada y contra los funcionarios públicos encargados de la suscripción y ejecución de los convenios elaborados con Entidades sin ánimo de lucro, evidencias que demuestran el complicado manejo que tiene la administración para con este tipo de modelo contractual.

5. Análisis del Caso en Concreto

Para el desarrollo de la presente investigación, se trajo a colación el Convenio de Asociación No. 010 de 2014, celebrado entre el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas IPSE y la Asociación para el Avance de la Sicología, el Desarrollo y las Ciencias Aplicadas, del cual se procederá a exponer su situación fáctica y jurídica.

5.1. *Convenio 010 de 2014*

Partes: Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas IPSE y la Asociación para el Avance de la Psicología, el Desarrollo y las Ciencias Aplicadas.

Objeto del Convenio de Asociación No. 010 de 2014: Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para desarrollar en municipios de la amazonia y la Orinoquia un estudio socio económico con el objeto de establecer soluciones energéticas para dichas comunidades.

Plazo: 5 meses

Aportes: - Por el IPSE \$ 3.965.000.000

- Por la Asociación \$ 198.250.000

Valor total del convenio: \$ 4.163.250.000

Ficha BPIN Código: 2012011000114 “Estructuración de proyectos energéticos sostenibles en la ZNI nacional.

Valor aprobado en ficha BPIN: \$ 11.965.111.719

CONVENIO	PARTES	OBJETO	APORTES	VALOR TOTAL
Convenio 010/2014	IPSE - Asociación para el Avance de la Psicología y Ciencias Aplicadas	Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para desarrollar en municipios de la amazonia y la Orinoquia un estudio socio económico con el objeto de establecer soluciones energéticas para dichas comunidades.	IPSE \$3.965.000.000 Asociación \$198.250.000	\$4.163.250.000

Del Convenio de Asociación analizado, se tiene que el estudio socio económico que pretende adelantarse con la ejecución del mismo, es un insumo directo para el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas IPSE, del cual se vería beneficiado directamente en el cumplimiento de sus funciones legales, que se encuentran establecidas en el Decreto 257 de 2004, y en las cuales está:

Adelantar investigaciones, estudios y análisis que permitan realizar un diagnóstico de las necesidades energéticas de las regiones que constituyen las zonas no interconectadas en el país.

El resultado que se pretendía adelantar con dicho Convenio, correspondía a funciones propias de la Entidad, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Estudiar la situación económica regional, incluyendo análisis de los recursos naturales y de la situación agropecuaria y agroindustrial.
- Evaluar técnica, energética y ambientalmente los métodos locales de producción económica y su potencial de aprovechamiento energético coherente con los planes regionales.
- Realizar un estudio de demanda y necesidades de energía.
- Evaluar los recursos energéticos disponibles en la zona, así como las opciones tecnológicas más convenientes para la energización de la región.
- Evaluar la capacidad de pago de los posibles usuarios.

- Analizar las formas organizativas y experiencias de participación comunitaria para vincularlas a la gestión energética de la zona.

Para la suscripción los Convenios establecidos en el Decreto 777 de 1992, se deben verificar previamente los lineamientos establecidos para la contratación estatal, los cuales se encuentran descritos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, en relación con los procedimientos de selección como la licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada y demás procedimientos contractuales.

Por lo cual, si la necesidad que pretendía satisfacer el IPSE con la suscripción de dicho Convenio, se enmarca en alguna de las modalidades anteriores, no le era aplicable el régimen especial contenido en el Decreto 777 de 1992.

Con lo anterior, es claro que el Convenio suscrito por el IPSE y la Asociación para el Avance de la Psicología, el Desarrollo y las Ciencias Aplicadas, beneficia a la Entidad en forma directa, por lo que el bien o servicio contratado sirviera al propio Instituto y de forma indirecta a la comunidad, lo anterior teniendo en cuenta que el estudio socio económico de las Zonas No Interconectadas, es el insumo principal para que el IPSE estructure y desarrolle su función misional a través de proyectos energéticos.

El beneficio directo que se menciona anteriormente, se encuentra relacionado en la cláusula primera, segunda y tercera, del Convenio de Asociación No. 010 de 2014, las cuales hacen referencia al objeto, alcance del objeto y obligaciones, en las que se

realizarían actividades como georreferenciación y levantamiento de información de necesidades energéticas de comunidades que definirá posteriormente el IPSE.

Se encontró que el objeto del estudio a realizarse por parte de la Asociación para el Avance de la Psicología, el Desarrollo y las Ciencias Aplicadas, se enmarcaba en dos modalidades de contratación establecidas en el Estatuto General de Contratación, tales como la licitación pública y el concurso de méritos, situación por la cual la suscripción de este Convenio, vulnera directamente la aplicación del Principio de Transparencia en el Régimen de Contratación Estatal.

Teniendo en cuenta la situación fáctica y jurídica del Convenio de Asociación No. 010 de 2014, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas IPSE, de conformidad con la competencia otorgada por el Decreto 257 de 2004 y el Decreto 777 de 1992, decidió proceder con la suspensión inmediata, posterior terminación anticipada y final liquidación unilateral del convenio mencionado.

Del estudio del caso en concreto se concluye que el IPSE, aunque suscribió el Convenio No. 010 de 2014, vulnerando el Principio de Transparencia establecido para el Régimen de Contratación Estatal, procedió a dar por terminada una situación jurídica que no contaba con el cumplimiento de los requisitos legales, para su desarrollo y ejecución.

Situación está, que a la luz de la normatividad vigente y en relación con el Principio de Transparencia y Selección Objetiva, puede observarse como una buena práctica administrativa adoptada por la Nación.

6. Diagnóstico de la aplicación de los Convenios con Entidades sin ánimo de lucro

Una vez analizado el caso en concreto con cada una de sus características contractuales y revisados los requisitos establecidos en la normatividad aplicable a los convenios con Entidades sin Ánimo de Lucro, se encontró que la reglamentación consignada en el Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992, imposibilita la materialización del principio de transparencia, por las siguientes consideraciones:

6.1. Ausencia de Transparencia en la selección del tipo de contratación

Si bien el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, faculta a las entidades del orden nacional, departamental y municipal, para celebrar contratos con Entidades sin ánimo de lucro para la financiación de proyectos de interés social de carácter benéfico y que comporten un beneficio general a las comunidad, el Decreto 777 de 1992 reglamentario del artículo constitucional abre la posibilidad de un régimen excepcional a través del cual se omite el deber legal de las entidades públicas para adelantar sus procesos de contratación con este tipo de personas jurídicas, sin tener en cuenta el tipo de necesidad

que pretende satisfacer la entidad pública contratante, situación que vulnera el principio de Transparencia.

6.2. Ausencia de selección objetiva en el contratista

El Decreto 777 de 1992, faculta al operador de la contratación a acudir a un proceso de selección directa ante la presencia de una Entidad sin ánimo de lucro, lo que no permite la concurrencia de otras Entidades de la misma naturaleza jurídica, toda vez que la modalidad de contratación directa, limita la selección del contratista a los intereses y criterios del funcionario público que adelanta el proceso de contratación.

6.3. Optimización de los Recursos Públicos

Con la suscripción de Convenios con Entidades sin ánimo de lucro, la ejecución del presupuesto nacional se ve comprometida en sumas de dinero desproporcionadas, toda vez que las mismas van dirigidas a la ejecución de proyectos que en la práctica los precios son definidos por la Entidad a contratar, sin que exista un estudio de mercado que garantice que el valor del proyecto esté dentro del índice de precios que el mercado oferta.

RECOMENDACIÓN

Una vez analizado el desarrollo del Principio de Transparencia en el Régimen de Contratación Pública, en Colombia y en otros países, que implementaron un Sistema Electrónico de Compras, se encuentra que con la expedición de normas se busca principalmente atacar de forma directa al fenómeno de la corrupción, el cual se encuentra arraigado en las costumbres sociales, por lo cual los resultados aún positivos han sido infructuosos en erradicar del todo dicho fenómeno.

Un claro ejemplo que se analizó en el desarrollo de esta investigación, es la figura contractual de los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, los cuales se presentan como una modalidad de contratación directa y encuentran su sustento normativo en el Decreto 777 de 1992.

Este Decreto, faculta a las Entidades Públicas para suscribir Convenios con Entidades Sin ánimo de lucro, con el fin de ejecutar proyectos de interés social, sin embargo las Entidades Públicas utilizan esta modalidad de contratación para ejecutar proyectos de otro tipo, tales como contratos de obra, contrataos de prestación de servicios, adquisición de bienes, entre otros.

Por lo anterior, aunque los criterios para la suscripción de dichos Convenios fueron definidos claramente por la Constitución Política, al encontrarse reglamentados y sujetos a un Decreto especial, se exponen directamente al fenómeno de la corrupción, por lo cual del

desarrollo de esta investigación se observa que la figura contractual debe ser incluida en el Estatuto General de Contratación Estatal, bajo la modalidad de contratación de Selección Abreviada.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en la misma se hace referencia a casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación, la cuantía, o la destinación del bien, obra o servicio, el proceso contractual deba adelantarse a través de un proceso simplificado. Un ejemplo de dicha posibilidad es la que actualmente regula la normatividad en lo que refiere a los Contratos con Entidades responsables de la ejecución de programas de personas amenazadas, personas en situación de desmovilización y reincorporación a la vida civil.

CONCLUSIONES

El Régimen de Contratación Estatal en Colombia, ha evidenciado grandes cambios y avances en materia de transparencia, principalmente con la expedición de la Ley 80 de 1993 donde se comenzó por definir el concepto de transparencia asociado a los procesos contractuales que adelantaban las Entidades del Estado, las cuales deberían garantizar que la escogencia de su contratista fuera a través de concursos públicos.

Con la expedición de la Ley 1150 de 2007, se incluyeron tal como lo menciona su objeto, medidas para la eficiencia y transparencia en la contratación pública, donde se garantiza que toda contratación con recursos públicos debe obedecer a procesos contractuales competitivos y oficiales, alejados de la corrupción que genera la modalidad de contratación directa, principalmente definiendo las modalidades de selección de acuerdo con las necesidades que pretenda satisfacer la Entidad, e integrando un Sistema de Contratación Pública.

El Gobierno Nacional, ha procurado a través de diferentes normas el control y erradicación del fenómeno de la corrupción en las practicas contractuales de las Entidades Públicas, tal como lo consigna la Ley 1474 de 2011, mediante la cual la sociedad reconoció el fenómeno de la corrupción y se expidió un Estatuto para adelantar de forma regulada la lucha contra esta mala práctica, incluyendo en la normatividad vigente sanciones de tipo administrativo, disciplinario, penal y fiscal.

Con la expedición del Decreto 1510 de 2013, Colombia avanzó en materia de transparencia en sus procesos contractuales, incursionando en prácticas que se adelantan mundialmente para la adquisición de bienes y servicios, igualando a países como Australia, Canadá, Singapur, Brasil, México y Chile.

El principal aporte que el Decreto 1510, es la estandarización de procesos, procedimientos, necesidades y precios para todas las Entidades que integran el Estado Colombiano, para de este modo hacerle frente a la corrupción, con una contratación transparente y eficiente.

No obstante, los avances que se han podido evidenciar a lo largo de esta investigación, se encontró que los reglamentos especiales que excepcionan el Régimen de Contratación Pública en Colombia, han generado que las Entidades Públicas y Privadas tengan la facultad de escoger entre una reglamentación garantista del Principio de Transparencia, como es la que rige nuestro Sistema de Compras y Contratación Pública, o una normatividad que va dirigida a excepcionar los procedimientos y principios que regulan el régimen general.

Ahora bien, los diferentes aspectos normativos que regulan la suscripción de Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, reflejan cómo los intereses de particulares influyen en la ejecución y compromiso de recursos públicos a través de la aplicación de reglamentaciones excepcionales que terminan siendo prácticas generales, en las que se evidencia un foco de corrupción en la administración pública.

El Decreto 777 de 1992, que reglamenta el artículo 355 de la Constitución Política, es utilizado por las Entidades Públicas, para contratar directamente con Entidades sin Ánimo de Lucro bajo un marco de legalidad, abusando de esta modalidad de contratación directa, fundamentada en el desarrollo de proyectos de interés social que benefician a comunidades con altos índices de vulnerabilidad.

Con la utilización generalizada de los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, se desdibuja la naturaleza jurídica de las mismas, toda vez que en razón a la adquisición de estos recursos, su objeto se convertiría en una persona jurídica con ánimo de lucro, sin las condiciones técnicas y económicas que permiten llevar a un buen término los contratos que celebren.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos de la investigación adelantada, respecto de la aplicación del Principio de Transparencia en el Régimen de Contratación Estatal, se encuentra que la suscripción de Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, autorizados en el Decreto 777 de 1992, son una violación flagrante a los procesos y procedimientos contemplados en el Sistema de Compras y Contratación Pública y en general en el Régimen de Contratación Estatal Colombiano, por lo que se considera que si bien esta modalidad no debe ser abolida, la misma debe encontrarse sujeta a la normatividad que regula la materia.

Por lo anterior, la recomendación que concluye este estudio investigativo es que los Convenios con Entidades Sin Ánimo de Lucro, sean incluidos en el Régimen de

Contratación Pública, bajo la modalidad de Selección Abreviada, toda vez que los mismos no pueden continuar siendo una excepción a la regulación, pues esta práctica solo genera desorden y aprovechamiento de intereses particulares que en nada benefician a la sociedad Colombiana y acrecientan el fenómeno de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.

Ley 110 de noviembre 23 de 1912, por la cual fue sustituido el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman.

Ley 167 de diciembre 24 de 1941, sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 80 de 1993, por la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Ley 361 de 1997, por la cual se establecieron mecanismos de integración social de las personas con limitación.

Ley 590 de 2000, por la cual se dictaron disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Ley 816 de 2003, por medio de la cual se apoyó a la industria nacional a través de la contratación pública.

Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 y se dictaron disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Decreto 528 de marzo 9 de 1964, por el cual se dictaron normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolló el artículo 217 de la Constitución y se adoptaron otras disposiciones.

Decreto Ley 150 de enero 27 de 1976, por el cual se dictaron normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas.

Decreto 4170 de 2001, por el cual se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública.

Decreto 19 de 2012, por el cual se dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.

Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamentó el sistema de compras y contratación pública.

Decreto 791 de 2014, por el cual se reglamentó el artículo 72 de la Ley 1682 de 2013 y se modificó el artículo 18 del Decreto 1510 de 2013.

Jurisprudencial

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-38, febrero 5 de 1996, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 178, abril 29 de 1996, M.P Carbonell

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-569 De 1998.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-818, agosto 9 de 2005, M.P Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T – 512, julio 6 de 2007.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 14855, abril 29 de 1999, M.P Daniel Suarez Hernández.

Consejo de Estado, Sección Tercera, auto 21588, marzo 7 de 2002, M.P Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia T- 512, mayo 13 de 2004, M.P Ricardo Hoyos Duque

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia T – 512, julio 6 de 2007, M.P Manuel José Cepeda.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 15324, agosto 29 de 2007, M.P Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 24715, diciembre 3 de 2007, M.P Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 1995-08670, enero 31 de 2011, M.P Olga Mélida Valle De la Hoz.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 1997-04390, agosto 31 de 2011, M.P Ruth Stella Palacio.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 1997-08034, febrero 8 de 2012, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Doctrinal

BEJARANO, J. (2009). *Fundamentos de Contratación Pública para Proyectos Sociales en Alimentación y Nutrición*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

BENDECK, J. (1992). Gaceta del Congreso No. 75. Bogotá.

BRITO, M. (1985). *Principio de legalidad e interés público en el Derecho Administrativo*. Bogotá: LJUT.

CAMPILLO, C. (2006). *Celebración y Ejecución de Contratos Estatales*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Segunda Edición.

CASSINELLI, H (1962). El principio de publicidad en la gestión administrativa. En: *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* N° 7. Bogotá.

DELPIAZZO, C. (2005). Transparencia en la contratación administrativa. En: *Liber Amicorum Discipulorumque*. José Aníbal Cagnoni (ed.). Bogotá: FCU.

DUSSÁN, J. (2005). *Elementos del contrato estatal*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

GARRIDO, F. (1962). *Tratado de Derecho Administrativo* Tomo II. Madrid.

DEVIVIERO, F. (2010). *Reforma al Régimen de Contratación Estatal*. Bogotá Universidad de los Andes.

MEJÍA, A. (2014). *Nuevo Sistema de Compras y Contratos de la Administración Pública*. Bogotá Editorial Dike.

SANTOFIMIO, J. (2010). *Contratación Estatal Legislación*. Bogotá Universidad Externado de Colombia.

LAMPREA, P. (2007). *Contratos Estatales*. Bogotá: Editorial Temis.

MÁRQUEZ, O. (2007). *La Nueva Gestión Pública Contractual: Del Contrato Estatal De Ley 80 De 1993 Al Instrumento De Gestión Pública De Ley 1150 De 2007 En: Escuela Superior De Administración Pública*. Bogotá: ESAP.

MEJÍA, A y CIFUENTES, J. (2012). *La contratación del Estado a partir del año 2012: análisis y comentarios a los decretos 734 y 1397 de 2012: implicaciones de los TLC en la contratación estatal*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike.

RISSO, M. (2005). *Derecho Constitucional T. I.* Bogotá: FCU.

Gaceta del Congreso, Pg 16, No. 607 del 7 de septiembre de 2010.

Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), ratificada por la ley 412 DE 1997, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), ratificada por la Ley 970 de 2005, por la cual se aprueba la CNUCC en Colombia

Organización de Estados Americanos y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo denominado “*PERFILES DE SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE COMPRAS GUBERNAMENTALES*” de enero de 2003.

Páginas Web

Government of Western Australia Department of Finance Government Procurement (Contractes WA publicación No. 20-11-14) Recuperado de <https://www.contractswa.finance.wa.gov.au/index.jsp>

HERRERA, J. (2002). *Contratos estatales en Colombia. Primera parte.* Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/contraest.htm>
Recuperado el 15 de noviembre de 2014.

Cambios del Decreto 1510 de 2013 (Portafolio Economía publicación No. 17-11-14) Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia>

Exposición de motivos Ley 80 de 1993 (Alcaldía de Bogotá publicación 17-11-14) Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7148>

Efectos Clientelistas Y Corporativistas Derivados De Las Normas De Contratación Estatal (Alcaldía de Bogotá publicación 17-11-14) Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/1060/1/AvilaCardenasDianaMarcela2011.pdf>

<http://www.bdigital.unal.edu.co/6878/1/enilsaestherrodriguezcontreras.2011.pdf>

Los cambios normativos del Decreto 1510 de 2013 (Prieto Carrizosa publicación 17-11-14) Recuperado de <http://www.prietocarrizosa.com/es/noticias/nueva-reglamentación-para-la-contratación-estatal>

Inclusión de Decreto 1510 de 2013 (Colombia Compra Eficiente publicado 14-11-14) Recuperado de <http://www.colombiacompra.gov.co/es/manuales>

Índice de percepción de la corrupción 2001 (Transparencia Internacional 12-11-14) Recuperado de www.transparenciacolombia.org.co

