

# **Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Colombia**

## **Metodología OECD**

**Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO  
Secretaría Técnica**



**Noviembre de 2008  
Bogotá D.C  
Colombia**

## Contenido

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>Propósito y Aplicación de la Metodología al Sistema de Adquisiciones de la República de Colombia</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Indicadores y pilares</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Sistema de Puntaje para los Indicadores de Línea de Base</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Proceso de elaboración del documento</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Parte I – Indicadores de Línea de Base</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Pilar I. Marco legislativo y regulatorio</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>A. Resumen del Pilar I</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>B. Indicadores</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Pilar II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>A. Resumen del Pilar II.</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>B. Indicadores</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Pilar III. Las Adquisiciones y Prácticas de Mercado</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>A. Resumen del Pilar III.</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>B. Indicadores</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Pilar IV. Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones</b>	<b>3</b>
<b>A. Resumen del Pilar IV</b>	<b>3</b>
<b>B. Indicadores</b>	_____ ¡Error! Marcador no definido.
<b>Parte II – Indicadores de cumplimiento y desempeño</b>	<b>74</b>
<b>A. Antecedentes</b>	<b>74</b>
<b>B. Aspectos metodológicos para la estimación de los indicadores de desempeño de la contratación pública</b>	<b>75</b>

## **Estimación de los indicadores de desempeño de la contratación pública para la muestra de contratos del gobierno nacional central 89**

### **Pilar IV. Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones**

El presente documento es el informe final de la evaluación realizada por la Corporación Transparencia por Colombia a la integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas de Colombia, de acuerdo a la Metodología ODCE, Pilar IV: indicadores 10, 11 y 12.

Según lo acordado con el Comité de Evaluación, el presente documento evalúa el desempeño del sistema de adquisiciones públicas colombiano hasta el 31 de Diciembre de 2007 y las normas vigentes en el país hasta el mes de agosto de 2008.

#### ***A. Resumen del Pilar IV***

//

---

#### ***B. Indicadores***

##### **Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones**

El mecanismo de apelación está cubierto en el Pilar I en cuanto a su creación y cobertura por parte del marco legal/regulatorio. Bajo este indicador se evalúan más detalladamente una gama de temas específicos que contribuyen a su eficiencia, ya que esto ayuda a tener un entorno que favorezca el cumplimiento y la integridad del sistema de adquisiciones públicas. Se calificarán cinco subindicadores (a-e).

**Subindicador 10 (a) – Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes.**

Este subindicador analiza el proceso establecido para abordar las protestas o apelaciones y las condiciones que deben existir para asegurar la justicia y el debido proceso.

- (a) Las decisiones se toman sobre la base de las pruebas disponibles que las partes han presentado ante un ente determinado que tiene la autoridad de tomar una decisión final que resulta vinculante salvo que se presente una apelación.
- (b) Existe un ente de apelaciones que tiene la autoridad de revisar las decisiones del ente ante el cual se planteó la protesta y emite decisiones finales cuyo cumplimiento puede exigirse.
- (c) Existen plazos específicos para la presentación y revisión de las protestas y toma de decisiones que no demoran indebidamente el proceso de adquisiciones.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
El país cuenta con un sistema que cumple los requisitos establecidos en (a) hasta (c) mencionadas arriba.	<b>3</b>
El país cuenta con un sistema que cumple con lo establecido en (a) y (b) mencionadas arriba, pero el proceso no se encuentra controlado en relación con (c).	<b>2</b>
El sistema solamente cubre lo dispuesto en (a) donde cualquier apelación debe realizarse a través del sistema judicial lo que implica procesos largos.	<b>1</b>
El sistema no cumple con las condiciones de (a) – (c) mencionadas arriba, por lo que queda solamente la opción de los tribunales.	<b>0</b>

## **EVALUACIÓN:**

De acuerdo a la legislación colombiana las entidades contratantes son, en vía gubernativa, la única instancia para poner quejas o protestas sobre irregularidades o inconformidades en materia contractual. Como se indica en el subindicador 1 (h) salvo el acto de adjudicación, los actos administrativos del proceso contractual son susceptibles del recurso de reposición, trámite que debe adelantarse ante la entidad contratante.

En virtud del principio de transparencia la ley 80 de 1993 indica que 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.

La ley 80 también señala para el caso de la licitación pública, que a solicitud de cualquiera de las personas que retiraron pliegos de condiciones se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los mencionados documentos y de oír a los

interesados. Así mismo indica que dentro del plazo de la licitación, cualquier interesado podrá solicitar aclaraciones adicionales, a las que la entidad contratante deberá responder mediante comunicación escrita, cuya copia enviará a todas y cada una de las personas que retiraron pliegos o términos de referencia.

Por su parte el artículo noveno de la ley 1150 de 2007 establece que durante la audiencia de adjudicación, y previamente a la adopción de la decisión definitiva de adjudicación, los interesados podrán pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad contratante a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación. La citada ley confirma que el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario; no obstante advierte que si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado.

De acuerdo a los procesos establecidos por la norma, los informes de evaluación de las propuestas recibidas en las licitaciones públicas, permanecerán en la secretaría de la entidad contratante por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. Lo mismo sucede en los concursos de méritos en cuyo caso se pondrán a disposición de los proponentes por un término de tres (3) días. Pese a lo anterior, es importante señalar que dichos plazos resultan cortos para analizar los resultados de una evaluación y tramitar una protesta, situación que ubica al peticionario en desventaja frente a la entidad contratante.

Es necesario anotar que en Colombia no existe una instancia en vía gubernativa, autónoma de la entidad contratante, ante la cual apelar las decisiones de la administración. No obstante en todo caso queda abierta la posibilidad de incoar una acción judicial ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la cual debe aplicar el debido proceso consagrado constitucionalmente.

Frente a la existencia de otros entes con poder de intervenir en un proceso contractual, la ley 80 de 1993 otorga al Ministerio Público<sup>1</sup> la potestad de oficio o a petición de cualquier persona, de adelantar las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la

---

<sup>1</sup>De acuerdo a la Constitución Política de Colombia son órganos de control el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. La Carta Constitucional señala que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

contratación estatal y promover las acciones pertinentes tendientes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad<sup>2</sup>, sin embargo la Procuraduría General de la Nación, goza de autoridad para suspender los procedimientos de licitación y la adjudicación de los contratos, únicamente en el curso de los procesos disciplinarios que se sigan en contra los agentes de gobierno responsables de la contratación pública.

Por otro lado, la ley 80 también establece que la Fiscalía General de la Nación<sup>3</sup>, de oficio o por denuncia, investigará las conductas constitutivas de hechos punibles en la actividad contractual y acusará a los presuntos infractores ante los jueces competentes.

Pese a su función, las instancias descritas anteriormente, al igual que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, implican procesos largos, lo cual no garantiza acción inmediata frente a controversias y promueve la dilatación de la respuesta para el quejoso o peticionario.

### **Conclusión:**

La legislación colombiana establece que en los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, así como hacer observaciones o interponer protestas; acciones que deben ser adelantadas ante la entidad contratante.

En Colombia no existe una instancia independiente que en vía gubernativa se encargue de la solución de protestas contractuales, lo cual implica que la vía judicial es la segunda y única instancia para revocar las decisiones de la administración. La ley 80 de 1993 contempla como entes externos de revisión de protestas y denuncias a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo ante estas instancias se dilatan los procesos de respuesta, así como la posibilidad de actuar en tiempo real sobre posibles irregularidades.

---

<sup>2</sup> Artículo 62, ley 80 de 1993

<sup>3</sup>El artículo 250 de la Constitución Política de Colombia establece que la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que en Colombia la vía judicial se constituye en la autoridad independiente y autónoma que tiene la capacidad de revisar en segunda instancia las decisiones de la entidad ante la cual se planteó la protesta, y sus decisiones finales son de obligatorio cumplimiento; no obstante los plazos de respuesta están sujetos a los tiempos del proceso judicial los cuales no están definidos.

**Asignación de Puntaje:** por lo señalado se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.

**Subindicador 10 (b) – El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y una manera de aplicar la reparación impuesta.**

Este indicador aborda específicamente la cuestión de la eficiencia y capacidad de un sistema de revisión de protestas y su capacidad de aplicar la reparación impuesta. Se encuentra estrechamente relacionado con el subindicador 12 (c) que se refiere a la aplicación. Este indicador se concentrará principalmente sobre los temas de capacidad y eficiencia.

Criterios de Calificación	Puntaje
El Sistema de quejas presenta condiciones precisas y razonables j de tiempo para la toma de decisiones al igual que una clara autoridad para asegurar cumplimiento.	3
Existen condiciones y plazos establecidos para resolver las protestas pero los mecanismos y el poder de aplicación no son claros o resultan muy complicados.	2
Las condiciones y los plazos para resolver las protestas o los mecanismos de aplicación y las responsabilidades son imprecisos	1
No existen condiciones o plazos estipulados para resolver las protestas y la responsabilidad por su aplicación no queda clara.	0

**EVALUACIÓN:**

En Colombia el manejo de las protestas sobre contratación varía de acuerdo al momento y la instancia ante la cual se presenten, si éstas se interponen ante la entidad contratante y tienen lugar en el transcurso de un proceso de contratación, como se señaló en el subindicador anterior, la entidad deberá responder mediante comunicación escrita, cuya copia debe publicar en el Portal Único de Contratación y enviar a todos y cada uno de los proponentes.

Si las protestas se presentan fuera de un proceso específico, éstas surten el mismo proceso que cualquier otro tipo de queja que se presenta ante una entidad pública, procedimiento que está establecido en el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo, el cual señala

que toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio; y establece que dichas peticiones deben resolverse o contestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo.

Cuando las protestas o denuncias tienen lugar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dicha protesta sólo puede presentarse después del acto de adjudicación mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación; y los plazos de respuesta están sujetos al trámite judicial, el cual es impreciso en el caso colombiano,

Teniendo en cuenta las diferencias que existen entre el proceso que siguen las protestas en la vía gubernativa y la vía judicial, a continuación se hace la descripción del manejo que tienen en cada una de estas instancias de acuerdo a la normatividad colombiana y a la práctica de las autoridades públicas contratantes.

#### **Manejo de Protestas en vía gubernativa:**

Teniendo en cuenta que en Colombia la única instancia para interponer protestas en un proceso contractual, antes de llegar a la vía judicial, es la misma entidad contratante, el grupo evaluador tomó la decisión de encuestar 10 entidades públicas del nivel nacional central, y verificar el manejo a las quejas y/o protestas sobre temas contractuales que se da al interior de cada una de ellas.

A las preguntas formuladas por Transparencia por Colombia, respondieron 7 de las 10 entidades seleccionadas en la muestra, de acuerdo a la información remitida por dichas entidades, se analizó la tendencia de comportamiento en la materia.

En torno a la pregunta: ¿cuenta la entidad con un sistema exclusivo de atención de quejas, reclamos o protestas sobre irregularidades en la contratación de la entidad?, el total de las entidades encuestadas respondió no contar con un sistema encargado de atender de manera exclusiva protestas relacionadas con el tema, sin embargo en la mayoría de las entidades, existe un “Sistema General de Peticiones, Quejas y Reclamos”, el cual remite aquellos requerimientos relacionados con la contratación pública a las oficinas de contratación de las entidades, las cuales son las que dan respuesta a las solicitudes.

De acuerdo a la norma, los pliegos de condiciones deben definir los tiempos en los que la entidad contratante debe dar respuesta a las protestas o solicitudes interpuestas por los interesados, sin embargo ante la pregunta acerca de la existencia de plazos previamente establecidos para atender las protestas que se dan en un proceso de contratación, 6 de las 7 entidades encuestadas afirmaron no tener tiempos especiales para el manejo de las quejas sobre contratación, las cuales, según las entidades se responden de acuerdo a los

procedimientos establecidos para todo tipo de quejas y/o protestas. Seis (6) de las siete (7) respuestas coincidieron en que los plazos internos siguen los criterios establecidos por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, sobre los tiempos de respuesta a los derechos de petición formulados por la ciudadanía, es decir 15 días. La única entidad que no coincidió con la respuesta de la mayoría fue la Dirección General de Sanidad Militar, la cual señaló que *“los plazos establecidos para dar respuesta a las quejas, protestas u observaciones en materia contractual se establecen en cada pliego de condiciones...”*. Esta situación deja en evidencia el desconocimiento de las entidades sobre el adecuado y especial manejo que debe darse a las protestas o solicitudes durante un proceso contractual.

Otra de las preguntas para profundizar sobre el manejo que las entidades dan a las protestas relativas a la contratación, buscaba saber si la dependencia u oficina encargada de tramitar las quejas sobre la contratación pública, tiene la capacidad de detener procesos en caso de identificar irregularidades en los mismos. Frente a este interrogante las entidades indicaron que existe la posibilidad de detener cualquier proceso en curso, sin embargo en cada entidad dicha potestad se encuentra en cabeza de una dependencia diferente, dentro de las cuales se encuentran: ordenadores de gasto, comité asesor de licitaciones, grupo de contratos, secretaría general y la dirección general de la entidad.

En relación a lo anterior, la ley 1150 de 2007 establece que si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado; sin embargo, como se anotó en el subindicador 1(h), una vez el contrato fue celebrado el acto de adjudicación es irrevocable, por cuanto no es posible atacarlo ante la misma autoridad licitante y es necesario acudir al juez administrativo para elevar una protesta formal en su contra.

### **Manejo de protestas en vía Judicial:**

El Código Contencioso Administrativo Colombiano - CCA establece en su artículo 85 que toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, que se le restablezca en su derecho y se le repare el daño.

El CCA también indica que cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

Adicionalmente, el CCA señala que los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones

de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. Frente a lo anterior la norma es muy precisa al indicar que la interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato, y que una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.

El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo también podrá pedir que se declare la nulidad absoluta de un contrato. De acuerdo al CCA, el Juez Administrativo queda facultado para declarar la nulidad absoluta de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso y dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.

Es importante aclarar que en el sistema judicial colombiano las demandas sobre nulidad y restablecimiento del derecho en materia contractual siguen el mismo proceso que cualquier otra demanda de nulidad que se presente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual significa que los procesos de contratación no tienen un manejo privilegiado ante los jueces, así como tampoco plazos predeterminados para la definición de los fallos.

Dado que en el caso Colombiano la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la única autoridad independiente y autónoma encargada de atender las demandas sobre irregularidades en los procesos de contratación pública, es necesario revisar el comportamiento de la justicia en relación a la oportunidad de los fallos, y la celeridad de los mismos, información que con la cual no se contó al momento de hacer la presente evaluación.

### **Conclusiones:**

Frente al manejo que se da a las protestas sobre temas de contratación en vía gubernativa se pueden extraer 6 conclusiones como las más importantes:

1. Las protestas que se reciben durante un proceso de contratación reciben un manejo prioritario en relación a aquellas que se presentan fuera de un proceso específico.
2. No existen sistemas exclusivos para la atención de protestas, peticiones o quejas en materia de contratación pública.
3. Las entidades no tienen claridad sobre los plazos y mecanismos para atender las protestas, peticiones o quejas durante un proceso de contratación y se evidencia una

brecha entre los lineamientos establecidos por la norma y el desempeño de las entidades en la materia.

4. No está establecida una misma y única autoridad que al interior de cada entidad sea la encargada de detener los procesos de contratación que presentan irregularidades, así mismo no es posible determinar si las protestas o quejas en materia contractual son revisadas directamente por la autoridad encargada de detener los procesos con irregularidades.
5. Los múltiples pasos que sigue una protesta al interior de una entidad van en sentido contrario a la celeridad y autonomía que requiere la revisión de estos temas.
6. El hecho de que los plazos para la atención de protestas sobre irregularidades que se presentan durante el proceso contractual deban estar definidos en cada pliego de condiciones según el tipo de contrato, dificulta la estandarización de procedimientos para el universo de entidades y dificulta el conocimiento previo de los procedimientos para los particulares que desean contratar con el Estado.

Frente al manejo que se da a las protestas a través de la vía judicial es posible concluir que:

1. La jurisdicción de lo contencioso administrativo es una autoridad independiente y autónoma que tiene la capacidad de revisar las protestas y/o controversias contractuales, tiene la capacidad de establecer responsables ante las irregularidades, de ordenar la indemnización de los perjuicios y de proferir condenas.
2. Los plazos que tienen los quejosos para interponer acciones están claramente definidos por la norma, sin embargo los plazos de emisión de fallos por parte de los jueces y/o Tribunales no es clara, situación que se agrava ante la mora judicial existente en Colombia.
3. Aunque la jurisdicción contencioso administrativa puede fallar sobre una demanda por irregularidades en un proceso de contratación, está sólo se puede hacer después de que esté adjudicado el contrato a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo a la norma las acciones de nulidad *no interrumpirán el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato.*

**A nivel General se puede concluir que:**

En Colombia existen condiciones y plazos para interponer protestas en materia contractual, pero no son claros los plazos para su respuesta por parte de las autoridades judiciales responsables.

Aunque existen autoridades establecidas para resolver las protestas, los mecanismos y el poder de aplicación resultan complicados y demorados para los usuarios que buscan el restablecimiento del derecho.

**Asignación de Puntaje:** por lo señalado se asigna un puntaje de 1 al presente indicador.

**Subindicador 10 (c) – El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.**

El sistema necesita verse como algo que funciona de un modo justo. El sistema de quejas debe requerir que las decisiones deban presentar información relevante y verificable al igual que deben reflejar la consideración de la evidencia presentada y los requerimientos aplicables en el marco legal/regulatorio.

Es importante que la reparación impuesta en la decisión sea consistente con los resultados del caso y con las soluciones disponibles en el marco legal/regulatorio. Las decisiones del ente que recibe las protestas deben abordar específicamente el proceso y la reparación debe enfocarse sobre las acciones correctivas que se necesitan para cumplir con el proceso.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
Los procedimientos que gobiernen el proceso de decisión del ente revisor establece decisiones que: a) se basan sobre la información relevante al caso; b) son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante; c) en general no se desestiman cuando se someten a la revisión de una instancia superior; d) resultan en reparaciones que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.	<b>3</b>
Los procedimientos de quejas cumplen con (a) más dos de las condiciones nombradas arriba.	<b>2</b>
Los procedimientos de quejas cumplen con (a)	<b>1</b>
El sistema no cumple con ninguno de los puntos enumerados más arriba.	<b>0</b>

**EVALUACIÓN:**

Como se indicó en el subindicador anterior, el Código Contencioso Administrativo Colombiano contempla la posibilidad de que toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, que se le restablezca en su derecho y se le repare el daño, y en el caso puntual de las controversias contractuales se condene a los responsables a indemnizar los perjuicios.

En relación a la información requerida para interponer una demanda el artículo 137 del CCA establece que toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se demanda.
3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

En complemento de lo anterior el CCA en su artículo 139 indica que el actor deberá acompañar a la demanda de:

- Una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, si son del caso; y los documentos, contratos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en su poder.
- Copias hábiles de las publicadas en los medios oficiales, sin que para el efecto se requiera la autenticación. Cuando la publicación se haya hecho por otros medios, la copia tendrá que venir autenticada por el funcionario correspondiente.
- Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el Ponente antes de la admisión de la demanda.
- El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título, y la prueba de la

existencia y representación de las personas jurídicas distintas de las de derecho público que intervengan en el proceso.

- La prueba del recurso o petición elevada ante la administración, con la fecha de su presentación.
- Copias de la demanda y sus anexos para la notificación a las partes.

En relación a los responsables, el Código Contencioso Administrativo señala que sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones<sup>4</sup>. Lo cual complementa anotando que los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad, caso en el cual la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere<sup>5</sup>.

La posibilidad de revisión de los fallos por parte de una instancia superior está contemplada en lo contencioso administrativo, la cual se establece de acuerdo a la estructura de la jurisdicción. Según la cuantía de la demanda, los casos podrán ser llevados y resueltos en primera instancia por los Jueces Administrativos o los Tribunales Administrativos. Cuando la demanda es llevada por un Juez Administrativo la segunda instancia serán los Tribunales Administrativos, en caso de ser llevada en primera instancia por un Tribunal, la segunda instancia será el Consejo de Estado<sup>6</sup>. De acuerdo al artículo 129 del CCA *“el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación,*

---

<sup>4</sup> Artículo 77 Código Contencioso Administrativo Colombiano, Decreto No. 01 de 1984

<sup>5</sup> Artículo 78 Código Contencioso Administrativo Colombiano, Decreto No. 01 de 1984

<sup>6</sup> El Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo del gobierno en asuntos de administración y el tribunal supremo de lo contencioso administrativo, dentro de sus funciones se encuentran: preparar los proyectos de ley y códigos que deban presentarse a las cámaras legislativas y proponer las reformas convenientes en todas las ramas de la administración. (Acto Reformatorio de la Constitución, de 10 de septiembre de 1914)

*así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión”.*

### **Conclusión:**

En Colombia no existe un ente revisor de las controversias, protestas o apelaciones en materia de contratación que, en vía gubernativa, tenga la facultad de establecer responsabilidades o acciones correctivas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este indicador se revisa principalmente el componente normativo que regula el comportamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para atender y procesar las demandas contra el Estado, dentro de las cuales se encuentran aquellas relacionadas con las controversias contractuales.

Aunque no existen procedimientos especiales para atención de las demandas sobre temas contractuales, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como autoridad revisora, toma decisiones de acuerdo a procedimientos que:

- a) se basan sobre la información relevante al caso;
- b) contemplan la posibilidad de someter los fallos a la revisión de una instancia superior;
- c) los fallos Judiciales deben determinar reparaciones para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos demandados.

Es importante anotar que Transparencia por Colombia considera que no existe información representativa que permita elaborar un análisis sobre si las la decisiones judiciales en Colombia son equilibradas y no sesgadas. Sin embargo, teniendo en cuenta el deber ser señalado por el marco normativo, se pude establecer que las decisiones de la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo como ente revisor, deben resultar en reparaciones que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.

<b>Asignación de Puntaje:</b> por lo señalado 3 se asigna puntaje al presente indicador.
--

### **Subindicador 10 (d) – Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.**

Las decisiones se publican por ley y se colocan en sitios fácilmente accesibles (preferentemente en un sitio Internet del Gobierno dedicado a adquisiciones públicas). La

publicación de las decisiones proporciona a las partes interesadas una mejor información al igual que una consistencia y uniformidad del proceso.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
Todas las decisiones se publican en un sitio Internet o en otro lugar fácilmente accesible.	<b>3</b>
Todas las decisiones se publican en medios cuyo acceso está de alguna manera restringido (por ejemplo, el boletín oficial que es de circulación limitada).	<b>2</b>
La publicación no es obligatoria y se deja a discreción de las instancias de revisión lo que dificulta el acceso.	<b>1</b>
Las decisiones no se publican y el acceso es restringido.	<b>0</b>

### **EVALUACIÓN:**

Para dar respuesta a este subindicador se revisó la publicidad de los actos y/o respuestas proferidas por las siete entidades públicas contratantes encuestadas por Transparencia por Colombia (ver: subindicador 10 (b)), como única instancia en vía gubernativa para interponer protestas en materia contractual; y se revisaron los procedimientos utilizados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para divulgar los fallos y/o actos proferidos por sus Jueces y Tribunales.

### **Publicidad de las decisiones de las entidades contratantes:**

Frente a la publicación de las decisiones por parte de las entidades públicas, el Decreto 2474 de 2008 en su artículo 8 establece que, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva, las entidades contratantes serán responsables de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, publicidad que se debe hacer en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) a través del Portal único de Contratación. Con base en lo anterior, dentro de los documentos que las entidades están obligadas a publicar se encuentran: a) Las observaciones y sugerencias al proyecto de pliego de condiciones y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas; y b) El acta de la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones y en general las aclaraciones que se presenten durante el proceso de selección y las respuestas a las mismas.

La citada norma también establece que en caso de no contarse con los medios tecnológicos adecuados o de no encontrarse disponible el SECOP en el día en que deba realizarse la publicación, la entidad publicará para cada proceso de licitación, selección abreviada y de concurso de méritos, un aviso en un diario de amplia circulación nacional, departamental o municipal, según el caso, o a falta de estos en otros medios de comunicación social que

posean la misma difusión, informando el lugar en donde puedan ser consultados en forma gratuita tanto el proyecto de pliego de condiciones como la versión definitiva del mismo y señalando la forma en que se dará publicidad a los demás actos del proceso.

El Parágrafo 3° del artículo 8 del Decreto 2474 de 2008 también señala que la publicación electrónica de los actos y documentos antes mencionados, deberá hacerse en la fecha de su expedición, o a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. El plazo general de su permanencia se extenderá hasta dos (2) años después de la fecha de liquidación del contrato, o de la ejecutoria del acto de declaratoria de desierta según corresponda.

Como complemento al mandato legal y para verificar el comportamiento de las entidades previo a la expedición del Decreto 2474 de 2008, Transparencia por Colombia preguntó a las 10 entidades del nivel central nacional seleccionadas en la muestra, si las decisiones y/o respuestas a las protestas sobre los temas de contratación se publican en un sitio de Internet o en otro lugar fácilmente accesible, ante lo cual 6 de 7 entidades que respondieron, reportaron hacerlo a través del Portal Único de Contratación.

En sus respuestas las entidades también informaron enviar copia de las decisiones al quejoso, a los funcionarios involucrados en la protesta y, en algunos casos, (cuando amerita proceso disciplinario contra funcionarios e la entidad) a la Oficina de personal de la entidad y a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación.

### **Publicidad de los fallos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:**

La Constitución Política de Colombia establece el derecho de todas las personas de acceder a información pública a través del derecho de acceso a la información, y aunque no hace referencia específica a la información producida por los órganos judiciales se puede concluir que su mandato cubre a los fallos y/o decisiones proferidas por las diferentes jurisdicciones.

Adicional al mandato Constitucional, la ley General de Archivos de Colombia, ley 594 de 2000, la cual hace referencia específica a los documentos de la rama judicial, establece que todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 27 Ley 594 de 2000, Diario Oficial No. 44.093, de 20 de julio de 2000

En Complemento a lo establecido en las normas anteriormente citadas, el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo No. 1746 de 2003 señala que la Rama Judicial permitirá el acceso a los expedientes y documentos administrativos a otros organismos, las partes, funcionarios o personas que requieran la consulta, certificación o desglose de documentación, siempre que no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley.

Aunque no existe un mandato legal que establezca la obligatoriedad de la publicación de los procesos, fallos o acciones de los Juzgados y Tribunales en Internet, el Consejo Superior de la Judicatura, para descongestionar los despachos judiciales y garantizar la disponibilidad de información ordenada por la Constitución y las normas, ha dispuesto en el Sitio Web de la rama judicial [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), un espacio a través del cual los Juzgados y Tribunales publican la información de los procesos que llevan y de los fallos en primera instancia. Dicha información puede ser consultada por la ciudadanía a través de datos identificadores como apellidos del procesado, ciudad y corporación que lleva el proceso y la especialidad del mismo; también es posible hacer seguimiento a través del número del proceso.

### **Conclusión**

Las respuestas a las protestas y controversias contractuales que se presentan durante un proceso de contratación pública son publicadas por las entidades a través de medios masivos como la web, y el comportamiento de las entidades públicas, en la mayoría de los casos, se compadece con lo establecido en la norma.

Respecto a los fallos y/o acciones proferidas por los juzgados y/o tribunales, aunque no existe un mandato legal que obligue su publicación, las autoridades de la Rama Judicial Colombiana han desarrollado mecanismos para garantizar dicha publicidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que las decisiones se publican en un sitio Internet.

<b>Asignación de Puntaje:</b> por lo señalado se asigna un puntaje de 3 al presente indicador.
--

### **Subindicador 10 (e) – El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas.**

Este subindicador evalúa el grado de autonomía que tiene el ente que decide sobre las protestas en relación con el resto del sistema para asegurar que sus decisiones no sufran

interferencia o conflicto de intereses. Debido a la naturaleza de este subindicador se lo califica con 3 ó 0.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
El ente encargado de revisar las protestas es independiente y autónomo para resolverlas.	<b>3</b>
NA	
NA	
El ente encargado de revisar las protestas no es independiente y autónomo para resolverlas.	<b>0</b>

### **EVALUACIÓN:**

De acuerdo a lo señalado en los subindicadores anteriores, en Colombia la vía judicial se constituye en la autoridad independiente y autónoma que tiene la capacidad su revisar las protestas y/o controversias contractuales, y de establecer responsables de las irregularidades demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Pese a lo anterior, Transparencia por Colombia considera importante resaltar la ausencia en Colombia de un ente autónomo que, en vía gubernativa se encargue de revisar las protestas y de resolverlas, esto con el fin de posibilitar una segunda instancia administrativa, dar más celeridad a las reclamaciones y evitar la adjudicación de contratos que posteriormente pueden llegar a ser declarados nulos por una autoridad judicial.

El sistema de adquisiciones no sólo debe garantizar la seguridad para los particulares que contratan con el Estado, sino también para el mismo Estado, el cual muchas veces termina asumiendo responsabilidades compartidas frente a contratos irregularidades que son demandados y fallados a favor de los demandantes y en contra del Estado. A través de una instancia de revisión en vía gubernativa administrativa se pueden evitar condenas cuantiosas, se protege la integridad de las adquisiciones públicas y se disminuye el número de demandas a través de la vía judicial.

Adicional a las debilidades mencionadas, es igualmente necesario hacer énfasis en la inexistencia de mecanismos internos en las entidades para asegurar atención y seguimiento preferente a protestas, peticiones o denuncias sobre los temas de contratación pública.

<b>Asignación de Puntaje:</b> por lo señalado se asigna un puntaje de 3 al presente indicador.
--

### **Indicador 11. Nivel de acceso a la información**

Este indicador aborda la calidad, relevancia, facilidad de acceso y el alcance del sistema de información sobre adquisiciones públicas.

**Subindicador 11 (a) – La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible.**

El acceso público a la información sobre adquisiciones es esencial a los fines de la transparencia y crea una base para la auditoría social por parte de los interesados. La información pública debe ser fácil de encontrar y de usar, relevante y abarcadora. Los evaluadores deben poder verificar el acceso fácil y el contenido de la información puesta a disposición del público.

El sistema también debe incluir disposiciones para proteger la divulgación de información comercial, personal, financiera o aquella relacionada con patentes o marcas que es confidencial o sensible.

La información debe consolidarse en un sólo lugar y cuando hay tecnología al alcance en el país, debe crearse un sitio exclusivo para este propósito. Las dependencias deben estar comprometidas, con el respaldo del marco regulatorio, a colocar la información requerida en dicho sitio en tiempo y forma.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
La información sobre adquisiciones es fácilmente accesible en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información provista está centralizada en un lugar común. La información es relevante y completa. Resulta de utilidad para las partes interesadas a fin de que comprendan los procesos y requisitos en torno a las adquisiciones y monitoreen los resultados y el desempeño.	<b>3</b>
La información se publica en medios que no son tan fácilmente accesibles ni son de tan amplia circulación ni fáciles de usar para el público en general o es difícil de comprender para el usuario promedio o falta información esencial.	<b>2</b>
La información es difícil de obtener y muy limitada en su contenido y disponibilidad.	<b>1</b>
No existe un sistema público de información como tal y, en general, queda en manos de la entidad adquirente publicar la información.	<b>0</b>

**EVALUACIÓN:**

En Colombia, la Ley 80 de 1993 hace referencia a los deberes de selección objetiva y publicidad de los procesos de contratación; la selección objetiva busca garantizar la elección imparcial del contratista que represente la opción más favorable al Estado,

considerando los criterios para calificar y escoger en igualdad de condiciones la mejor de las propuestas que se le presenten. El deber de publicidad, por su parte, pretende que en cumplimiento del principio de transparencia, la actividad contractual sea pública, con el fin de permitir a los interesados el conocimiento del proceso.

### **Portal Único de Contratación y publicidad a través de medios diferentes a la web:**

La ley 80 de 1993 se refiere en su artículo 30, a la obligatoriedad de las entidades de publicar las convocatorias de contratación a través de diarios de amplia circulación u otros medios de comunicación social que posean la misma difusión, tales como avisos en los principales lugares públicos o lectura de bando cuando se trata de poblados pequeños; la ley también se encarga de señalar la anticipación con la cual se debe hacer pública la convocatoria y los contenidos de la misma.

Por su parte, el artículo 3 de la ley 1150 de 2007 señala que la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas.

Con base en el mandato de la ley 1150 de 2007, el decreto 2474 de 2008, establece que a través del Portal único de Contratación, se publicarán de forma obligatoria, entre otros, los siguientes documentos e información, según corresponda a cada modalidad de selección:

1. El aviso de la convocatoria pública, incluido el de convocatoria para la presentación de manifestaciones de interés cuando se trate de la aplicación de los procedimientos de precalificación para el concurso de méritos.
2. El proyecto de pliego de condiciones y la indicación del lugar físico o electrónico en que se podrán consultar los estudios y documentos previos.
3. Las observaciones y sugerencias al proyecto a que se refiere el numeral anterior, y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas.
4. La lista corta o la lista multiusos del concurso de méritos.
5. El acto administrativo general que dispone la apertura del proceso de selección, para el cual no será necesaria ninguna otra publicación.
6. La invitación a ofertar que se formule a los integrantes de la lista corta o multiusos del concurso de méritos.
7. El pliego de condiciones definitivo y la constancia de envío de información a la Cámara de Comercio para la licitación pública.
8. El acta de la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones y en general las aclaraciones que se presenten durante el proceso de selección y las respuestas a las mismas.

9. El acta de la audiencia de revisión de la asignación de riesgos previsibles.
10. El acto administrativo de suspensión del proceso.
11. El acto de revocatoria del acto administrativo de apertura.
12. Las adendas a los pliegos de condiciones.
13. El informe de evaluación a que se refiere el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, así como el de evaluación del concurso de meritos a que se refiere el artículo 69 del presente decreto.
14. El informe de verificación de los requisitos habilitantes para acceder a la subasta inversa en la selección abreviada de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización; y la que corresponde en la conformación dinámica de la oferta a la que se refiere en artículo 14 del presente decreto.
15. El acto administrativo de adjudicación del contrato. En los casos de licitación pública, también el acta de la audiencia pública de adjudicación.
16. El acto de declaratoria de desierta de los procesos de selección.
17. El contrato, las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.
18. El acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral.

Frente al desempeño de las entidades en su obligación de publicar información pre contractual y contractual, el Informe Estadístico del Portal Único de Contratación de diciembre de 2007<sup>8</sup>, reporta que a esa fecha, 1370 entidades públicas de un universo total de 3285, estaban inscritas como usuarias activas del Portal; cifras que indican que más del 41% de las entidades está haciendo uso de las tecnologías de la información para visibilizar sus procesos, sin embargo los problemas de conectividad en algunas regiones del país y la falta de voluntad política no han permitido que el 100% de la contratación se publique a través de la Web.

De acuerdo a los estudios realizados por Transparencia por Colombia a través de los Índices de Transparencia Departamental y Municipal, en 2006 las entidades territoriales no anunciaban por medios diferentes a la web la totalidad de las convocatorias a licitación y/o contratación directa por encima del 10% de la menor cuantía. La medición 2006 del Índice de Transparencia Departamental, también identificó que de las 32 gobernaciones del país, 18 publicaron menos del 50% de las convocatorias a licitación e invitación pública en Internet, grupo dentro del cual 6 gobernaciones informaron no convocar por medios diferente a la Web. Así mismo la evaluación del nivel municipal señaló que de los 252

---

<sup>8</sup> <http://www.contratos.gov.co/Archivos/informes/2007/12-Diciembre.pdf>

municipios evaluados en la vigencia 2006, 98 no utilizaron la Internet para hacer públicos sus procesos, 58 no utilizaron medios alternos para divulgar sus convocatorias, y 20 no publicaron información sobre sus procesos a través de ningún medio<sup>9</sup>.

Es necesario tener en cuenta este escenario al momento de hacer reflexiones sobre la situación nacional en lo que a transparencia y visibilidad de la contratación pública se refiere, en un país donde la conectividad no ha alcanzado el 100%, es inevitable la utilización de medios alternativos para dar a conocer a la ciudadanía e interesados los proyectos de contratación y/o por lo menos los lugares donde se puede acudir para conocer la información relacionada con los procesos, si estas alternativas no son tomadas en cuenta por parte de las entidades al momento de contratar, se está restringiendo la posibilidad de participación a proveedores y se están limitando los mecanismos de control de la ciudadanía.

Otro de los problemas identificados por Transparencia por Colombia gira entorno a la calidad y la oportunidad de la información publicada por las entidades, de acuerdo a los datos del Índice de Transparencia Departamental –ITD- 2006, las etapas de los procesos de contratación no están siendo publicadas en su totalidad. Para el año del estudio, se evidenció una tendencia de las entidades a registrar en sus páginas Web, únicamente pliegos y no los pre- pliegos, y en algunos casos a retirar de sus sitios web los pre-términos antes de poner los definitivos. De las Gobernaciones evaluadas por el ITD, el 82% publica los pliegos definitivos de los contratos, sin embargo sólo el 62% lo hace con los pre-pliegos.

Frente a este tema también resulta pertinente revisar información de percepción como la obtenida a través de la Encuesta Probidad 2006<sup>10</sup>, realizada por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECAMARAS. Esta encuesta que entrevistó a más de 1600 empresarios de 18 ciudades del país inscritos como proponentes en la Cámara de Comercio, evidenció que los procesos contractuales con menor confiabilidad y transparencia son los adelantados por las entidades territoriales. En un rango de calificación de 1 a 5, los empresarios calificaron la confianza y transparencia de los procesos contractuales de los gobiernos municipales con un promedio de 3.45 lo que indica que las administraciones territoriales presentan fallas y que todavía hay aspectos que requieren

---

<sup>9</sup> Es necesario señalar que las mediciones realizadas por la Corporación Transparencia por Colombia sobre la vigencia 2006 en las entidades territoriales, toma en cuenta la publicidad de los procesos contractuales a través de las páginas web de cada una de las entidades evaluadas, dado que sólo para finales del año 2006 con el decreto 2474 de 2006 se hizo obligatoria la publicidad de información a través del Portal Único de Contratación.

<sup>10</sup> Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECAMARAS, Documentos de Coyuntura No. 11, Encuesta Probidad 2006. Octubre de 2006

fortalecerse en esta materia. Por su parte, los resultados de la encuesta a nivel nacional son un poco más satisfactorios, de acuerdo a CONFECAMARAS la transparencia y confiabilidad del gobierno nacional ha mejorado respecto de mediciones anteriores, con una calificación de 4,24 sobre 5,0 posibles.

### **Sistema para la Vigilancia de la Contratación Estatal:**

Paralelo a la entrada en funcionamiento del Portal Único de Contratación, la ley 598 de 2000 creó el Sistema para la vigilancia de la Contratación Estatal – SICE –, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR; iniciativa de la Contraloría General de la República que busca promover y facilitar el reporte de la información contractual y la consulta de la misma.

De acuerdo a la Contraloría, el SICE es una herramienta de información, ordenación y control, que incorpora las cifras relevantes del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real, con los precios de referencia incorporados en el Registro Único de Precios de Referencia - RUPR, conforme a los parámetros de codificación del Catálogo Único de Bienes y Servicios - CUBS, promoviendo y procurando una contratación sin detrimento de los recursos públicos.

Dentro los objetivos del Sistema, se busca la interacción de los contratantes, los proveedores, la comunidad y los órganos de control, suministrando instrumentos para facilitar la contratación, garantizar la selección objetiva, divulgar los procesos contractuales y facilitar un control posterior y selectivo, todo lo anterior con tecnología, eficiencia y seguridad<sup>11</sup>.

El SICE busca reunir información relevante de la contratación estatal, así mismo permite la identificación de sobrecostos a partir de comparación de los precios de referencia que registran los proveedores en el Sistema, con los precios de oferta o con los cuales se contrata. Adicionalmente el sistema tiene la capacidad de informar las cantidades de bienes, servicios y obras que compra el Estado, de acuerdo a la información registrada por las entidades y los proveedores, con lo que se busca dar mayor transparencia a los procesos de contratación estatal.

---

<sup>11</sup> Ver: “Respuestas del Estado Colombiano al cuestionario en relación con las disposiciones de la convención interamericana contra la corrupción seleccionadas para ser evaluadas en la segunda ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda”. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción,  
[www.oas.org/juridico/spanish/col.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/col.htm)

Pese a lo anterior y a los esfuerzos adelantados por la Contraloría General de la República, el SICE no logra registrar la totalidad de la contratación adelantada por las entidades públicas, en parte, porque todavía no se han asignado códigos para el universo total de bienes y servicios que adquiere el Estado, tarea en la que está avanzando cada vez más el órgano de control.

Para el año 2008, las cifras del SICE indican que 8608 usuarios del Estado se encuentran registrados en el sistema, sin embargo solo 2739 están obligados a registrar el plan de compras, situación que se convierte en un obstáculo para el seguimiento y control de las adquisiciones adelantadas con recursos públicos. Para Transparencia por Colombia una forma de fortalecer los controles sobre la contratación –particularmente el control ciudadano- es la publicación de la información de todas las entidades que administran recursos del Estado, tanto de aquellas sometidas a la ley, como de aquellas excluidas su régimen.

Por otro lado, aunque esfuerzos como el SICE merecen ser destacados, diversos estudios echan de menos su integración con el Portal único de contratación, y la divulgación del manejo de la herramienta entre los potenciales proveedores. A su vez, en el monitoreo realizado por Transparencia por Colombia a la implementación del SICE y el Portal Único de Contratación publicado en el año 2006<sup>12</sup>, se evidencian fallas como la poca consistencia entre la información del SICE y la que proveían las entidades por otros medios, la falta de compromiso de las entidades obligadas a presentar información, y la dificultad para ejercer control ciudadano sobre la contratación ante las restricciones de acceso al portal web del Sistema (SICE).

En cuanto al uso del SICE por parte de las entidades territoriales, el escenario no es muy satisfactorio, en primer lugar por el desconocimiento de las autoridades del manejo del sistema, y como se anotó, la falta de compromiso para alimentar la información solicitada; situación que se agrava ante las dificultades de conectividad que presentan numerosos municipios del país. De acuerdo al Índice de Transparencia Municipal de la Corporación Transparencia por Colombia, en el año 2006 el 58% de las alcaldías evaluadas no publico el plan de compras en el SICE de acuerdo a los plazos señalados por la Contraloría General de la República.

Para finalizar, es importante señalar que la ley 1150 de 2007 estableció el desarrollo por parte del Gobierno Nacional del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop,

---

<sup>12</sup> Corporación Transparencia por Colombia, Cuaderno de Transparencia No. 12: Monitoreo ciudadano a herramientas de transparencia en la contratación pública -Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal -SICE- y Portal Único de Contratación-. ISSN:1657-7736. Bogotá, 2006.

el cual se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, e integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Lo anterior se considera un avance en la centralización de la información sobre los procesos de adquisiciones públicas y un mecanismo para garantizar la celeridad, la economía y la transparencia de las entidades.

### **Conclusión:**

El Estado colombiano ha realizado significativos esfuerzos en materia de acceso a la información y transparencia de las adquisiciones públicas, el Portal Único de Contratación y el Sistema de Información para la Contratación Estatal - SICE – constituyen las herramientas más importantes para dar visibilidad a los procesos de contratación y compras del Estado.

La normatividad nacional promueve que la información sobre adquisiciones sea fácilmente accesible en medios de amplia circulación y disponibilidad, así mismo la información provista por las entidades estatales está centralizada a través del Portal Único de Contratación y del SICE, los cuales exigen la publicación de información relevante y completa. No obstante todavía no se han logrado alcanzar las metas propuestas en cuanto al uso activo por parte de las entidades en ninguno de los dos sistemas.

Las principales alertas sobre visibilidad y acceso a la información de los procesos de contratación se presentan en el nivel territorial, las administraciones municipales y departamentales merecen especial atención a la hora de implementar iniciativas encaminadas a estandarizar procesos de contratación y mecanismos de transparencia, todavía es baja la calidad de la información publicada por las entidades territoriales, situación que demanda atención ya que estas ejecutan más de la mitad de los recursos de la nación.

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que:

- la información sobre adquisiciones está distribuida en medios de amplia circulación y disponibilidad y está centralizada en un lugar común.
- La información obligada por la norma a publicar es relevante y completa, sin embargo todavía no se ha logrado que el 100% de las entidades alimenten de manera completa y oportuna la información requerida.

- La información publicada resulta de utilidad para las partes interesadas a fin de que comprendan los procesos y requisitos en torno a las adquisiciones y monitoreen los resultados y el desempeño.

**Asignación de Puntaje:** Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.

**Indicador 12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.**

Este indicador evalúa la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de adquisiciones. Hay siete subindicadores (a-g) que contribuyen a este indicador.

**Subindicador 12 (a) – El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta.**

Este subindicador evalúa la medida en que las leyes y reglamentaciones obligan a las dependencias adquirentes a incluir referencias a actos de fraude, corrupción, conflictos de intereses, y comportamiento violatorio de las normas éticas en los documentos de licitación. Este subindicador se encuentra relacionado con el subindicador 2 b) sobre el contenido de los documentos modelo pero no está directamente abordado en dicho subindicador.

La evaluación debe verificar la existencia de disposiciones y su aplicación a través del marco legal/regulatorio. Las disposiciones deben incluir las definiciones de lo que se considera fraude y corrupción y las consecuencias de cometer dichos actos.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
Las leyes o reglamentaciones sobre adquisiciones especifican este requisito obligatorio y dan instrucciones precisas sobre la manera de incorporar el tema en los documentos de licitación, que incluyen las disposiciones adecuadas sobre fraude y corrupción.	<b>3</b>
Las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones especifican este requisito obligatorio pero no dan instrucciones precisas sobre la manera de incorporar el tema en los documentos de licitación dejándolo en manos de las agencias adquirentes. Los documentos de licitación generalmente cubren este tema pero no lo hacen en forma coherente.	<b>2</b>
El marco legal/regulatorio no establece claramente el requisito de incluir un texto al respecto en los documentos pero hace que el fraude y la corrupción sean punibles por ley.	<b>1</b>

Criterios de Calificación	Puntaje
Pocos documentos de licitación incluyen un texto adecuado para abordar el tema del fraude y la corrupción.	
El marco legal no aborda directamente el tema del fraude, la corrupción o la conducta no ética y sus consecuencias. En general, los documentos de licitación no cubren el tema.	<b>0</b>

## EVALUACIÓN:

En Colombia el Código Penal tipifica los delitos descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción tales como: concusión, cohecho propio e impropio, cohecho por dar u ofrecer, soborno transnacional, peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por aplicación oficial diferente, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, receptación, entre otros.

La ley 80 de 1993, en referencia al Código Penal señala los delitos de la celebración indebida de contratos: Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, 2. Interés indebido en la celebración de contratos y 3. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales

Temas como el conflicto de interés y comportamiento ético han sido abordados a través de la Constitución Política, así como de diferentes regulaciones nacionales y directrices particulares de algunas entidades públicas. La Constitución Política en los artículos 126, 127, 128 y 139, principalmente, establece normas tendientes a prevenir los conflictos de interés aplicables a los servidores públicos. Por su parte la ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- aborda el tema a través de sus artículos 40 y 54, estableciendo la obligación legal de los servidores públicos de prevenir conflictos de interés, así como los deberes de los funcionarios de declararse impedidos para actuar en asuntos públicos cuando existan intereses particulares en su regulación, gestión, control o decisión, ya sea por vínculos por consanguinidad o afinidad. De acuerdo a la norma es obligación de los funcionarios declararse impedidos cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular.

En relación con la estandarización de los procesos contractuales adelantados por las entidades públicas, la Comisión Intersectorial de Contratación Pública –CINCO-, ha elaborado diversos modelos de pliegos de condiciones<sup>13</sup> que establecen, dentro de la

<sup>13</sup> Los modelos de pliegos de condiciones abordan las distintas modalidades de contratos: Interventoría, Suministro, Obra Pública, etc. Los contenidos de los mismos dependen igualmente si los procesos son de Contratación Directa o Licitación Pública.

información básica y los principios generales de los pliegos, una serie de contenidos relacionados con la exigencia y observancia de normas éticas que las entidades y contratistas del Estado deben tener en cuenta durante el proceso de selección y ejecución de los contratos. Estos modelos “exigen” que los proponentes y futuros contratistas asuman los compromisos establecidos en el “Pacto sobre Ética Pública y Privada en la Contratación Estatal”, dentro de los cuales se pueden resaltar los siguientes compromisos conjuntos como los más sobresalientes en relación al tema<sup>14</sup>:

- a. Generar y divulgar una cultura de la ética en las organizaciones...
- e. Emplear los sistemas de información diseñados para apoyar la gestión pública, tales como el SICE de la Contraloría General de la República y el SIRI de la Procuraduría General de la Nación.
- f. Abstenerse de dar o prometer gratificaciones, dádivas, regalos, propinas, remuneraciones, premios o tratos preferenciales a los servidores públicos comprometidos en los procesos contractuales.
- g. Colaborar con el Estado en la vigilancia y control de los procesos de contratación pública.
- h. Velar por la libre competencia en todas las etapas de los procesos contractuales del Estado.
- i. Dar a conocer a las autoridades competentes las maniobras fraudulentas o prácticas indebidas de los competidores que pretendan influir en la adjudicación de un contrato o la obtención de cualquier tipo de beneficio...
- m. Evitar por todos los medios, la improvisación, el despilfarro de recursos públicos y la eventual ocurrencia de conflictos que generen cargas injustificadas para el Estado.
- n. Abstenerse de participar en los procesos contractuales cuando se encuentren incurso en alguna de las causales de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses o tenga pendiente el cumplimiento de obligaciones fiscales o para fiscales...
- p. Prever y dar a conocer los riesgos que puedan derivarse del proceso contractual a través de una adecuada planeación financiera y tributaria
- r. Abstenerse de realizar cualquier tipo de maniobras fraudulentas o prácticas indebidas con el propósito de asegurar la adjudicación del contrato o la obtención de cualquier tipo de beneficios durante su ejecución y liquidación.
- s. Informar a la entidad pública contratante, las circunstancias sobrevivientes que llegaren a presentarse durante las fases de adjudicación o ejecución contractual y que sean constitutivas de inhabilidad, impedimento o conflicto de interés.

---

<sup>14</sup> Información tomada del modelo de Pliegos de Condiciones para Contratación Directa Menor Cuantía – Interventoría.

Adicionalmente estos modelos de pliegos de condiciones también señalan como deber de las Entidades del Estado el reportar cualquier hecho irregular y/o de corrupción al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción a través de diversos medios.

Pese a lo anterior, es necesario señalar que los modelos de pliegos de condiciones no son de obligatorio uso de las entidades públicas; este tipo de documentos son dispuestos por la CINCO con el fin de apoyar la elaboración y presentación de los términos de referencia de licitaciones o concursos públicos, sin embargo su utilización es a discreción de las entidades quienes tienen autonomía para diseñar sus propios modelos de pliegos de condiciones y contratos.

#### **Conclusiones:**

La normatividad colombiana ha desarrollado diversas regulaciones acerca de los delitos, de las faltas y de los conflictos de interés que pueden llegar a cometer o estar expuestos los servidores públicos.

La Comisión Intersectorial de Contratación Pública –CINCO- ha incorporando en los contenidos básicos de los pliegos de condiciones y contratos públicos información relacionada con el comportamiento ético, irregularidades y denuncia de hechos de corrupción; sin embargo los contenidos no señalan de forma directa o por referencia a otras leyes las consecuencias o acciones punibles que podrán tomarse en relación con dichas conductas. Así mismo, es de suma importancia señalar que la adopción de los modelos para la elaboración de términos de referencia o contratos no es de uso obligatorio para las entidades públicas, lo cual no permite la estandarización de los contenidos.

De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que:

- El marco legal/regulatorio no establece claramente el requisito de incluir un texto al respecto en los documentos pero hace que los delitos de corrupción y conflictos de interés sean punibles por ley.
- Pocos documentos de licitación incluyen un texto adecuado para abordar el tema del fraude y la corrupción.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 1 al presente indicador.
---

**Subindicador 12 (b) – El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.**

Este subindicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas y corruptas y establecen las responsabilidades y sanciones para los individuos o empresas que incurran en tales prácticas. Estas disposiciones deben abordar temas relacionados con conflictos de intereses y situaciones incompatibles. La ley debe prohibir la intervención de los funcionarios públicos en actividad y de los ex funcionarios durante un período razonable luego de haber dejado el cargo, en temas de adquisiciones que puedan beneficiar económicamente o de otro modo a los funcionarios, sus familiares y sus asociados, ya sean empresarios o políticos. Podrá haber casos en los que exista una ley específica de lucha contra la corrupción que contenga las disposiciones pertinentes. Se considera adecuado este arreglo siempre y cuando los efectos de la ley anticorrupción sean los mismos que estas disposiciones estuviesen incluidas en la ley sobre adquisiciones.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
El marco legal/regulatorio aborda explícitamente este tema. Define el fraude y la corrupción en las adquisiciones y explica en detalle las responsabilidades individuales y las consecuencias para los empleados del Gobierno y de las empresas, o individuos del sector privado que sean culpables de haber cometido fraude o corrupción en el rubro de las adquisiciones, sin perjuicio de otras disposiciones en el derecho penal.	<b>3</b>
El marco legal/regulatorio incluye una referencia a otras leyes que abordan el tema en forma específica (por ejemplo, una legislación anticorrupción en general). Se otorga el mismo tratamiento a las consecuencias.	<b>2</b>
El marco legal/regulatorio contiene disposiciones generales sobre la lucha contra la corrupción y el fraude pero no detalla las responsabilidades individuales y las consecuencias que se dejan en manos de la legislación general del país.	<b>1</b>
El marco legal/regulatorio no aborda el tema.	<b>0</b>

**EVALUACIÓN:**

En Colombia la ley 80 de 1993 y los códigos disciplinario y penal señalan las responsabilidades contractuales, las faltas disciplinarias y tipifican los delitos descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, contemplando sanciones como prisión, multa e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas para quien incurra en estos hechos.

### **Responsabilidades de acuerdo a la ley de contrataciones:**

La ley 80 de 1993 dedica el Capítulo V a la responsabilidad contractual de las entidades, servidores públicos, contratistas y consultores. El estatuto establece que las entidades estatales responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas, casos en los cuales deberán indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de la misma y la ganancia, beneficio o provecho dejados de percibir por el contratista<sup>15</sup>.

De acuerdo a la norma tanto los servidores públicos, como los contratistas, consultores e interventores son responsables civiles y penales, y los servidores públicos son adicionalmente consignatarios de responsabilidad disciplinaria. Para efectos penales los contratistas, interventores, consultores y asesores se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales y, por lo tanto, estarán sujetos a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos<sup>16</sup>.

La ley 80 de 1993 en su artículo 55, determina la prescripción de las acciones de responsabilidad contractual, civiles y penales derivadas de las acciones y omisiones, en el término de veinte años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos, y la acción disciplinaria en diez años<sup>17</sup>.

En el capítulo V de esta ley también se hace referencia a las infracciones de las normas de contratación, refiriéndose al artículo 57 del código penal, el cual establece que el servidor público que realice alguna de las conductas tipificadas por el Código incurrirá en prisión de cuatro a doce años y en multa de veinte a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales.

Las sanciones son desarrolladas en el artículo 58 de la ley 80 de 1993, según el cual a las personas que por acciones u omisiones se les impute en relación con su actuación contractual, se harán acreedoras a:

1. En caso de declaratoria de responsabilidad civil: pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente.
2. En caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria: a la destitución.

---

<sup>15</sup> Artículo 50 ley 80 de 1993

<sup>16</sup> Artículo 56 ley 80 de 1993

<sup>17</sup> Artículo 55 ley 80 de 1993

3. En caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, los servidores públicos quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente.
4. En los casos en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme, o elevado pliego de cargos, la autoridad competente podrá, con el propósito de salvaguardar la recta administración pública, suspender provisionalmente al servidor público imputado o sindicado hasta por el término de duración de la medida de aseguramiento o de la investigación disciplinaria.
5. En el evento en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme a un particular, por acciones u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, se informará de tal circunstancia a la respectiva Cámara de Comercio que procederá de inmediato a inscribir dicha medida en el registro de proponentes.
6. El jefe o representante legal de la entidad estatal que incumpla esta obligación, incurrirá en causal de mala conducta.
7. En el evento en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme al representante legal de una persona jurídica de derecho privado, como consecuencia de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, aquélla quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por todo el término de duración de la medida de aseguramiento. Si se profiere sentencia condenatoria contra dicho representante legal, la persona jurídica quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de dicha sentencia. A igual sanción estará sometida la persona jurídica declarada civilmente responsable por razón de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual.

Por otro lado, en complemento de lo establecido en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 en su artículo 18, señala como inhabilidades para contratar:

*“Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho, prevaricato en todas sus modalidades y soborno transnacional, así como sus equivalentes en otras jurisdicciones. Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades de que sean socias tales personas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas”.*

### **De las Faltas Disciplinarias:**

En relación a las actuaciones de los servidores públicos, el Código Disciplinario define en su artículo 48 las “faltas gravísimas”, las cuales son objeto de destitución e inhabilidad

general. Dentro de dichas faltas en temas relacionados con la contratación sobresalen las siguientes:

29. “Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.”
30. “Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.”
31. “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”
32. “Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.”
33. “Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.
34. “No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

### **Tipificación Penal:**

Por otra parte, el Código Penal Colombiano en su articulado prevé formas de ampliación de la tipicidad tanto en el marco de la tentativa, como en el de la concurrencia de personas en la comisión de los delitos tipificados como de corrupción, situaciones se ven reflejadas en delitos como: concusión, cohecho propio e impropio, cohecho por dar u ofrecer, soborno transnacional, peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por aplicación oficial diferente, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, receptación, entre otros.

Es importante resaltar que el Código Penal aborda de manera particular los delitos en materia contractual; de acuerdo a la norma son tres las irregularidades sujetas de acción

penal, las cuales están desarrollados en el Capítulo IV: “de la celebración indebida de contratos”:

Artículo 408. *Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.* El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

Artículo 409. *Interés indebido en la celebración de contratos.* El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

Artículo 410. *Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.* El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

En torno a las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas, el Código Penal Colombiano no prevé responsabilidad penal, bajo la premisa de la imposibilidad de actuar, de atribuir “culpabilidad” o de ampliar sanciones a las personas jurídicas<sup>18</sup>. No obstante el artículo 91 del Código de Procedimiento Penal, prevé que en cualquier momento y antes de presentarse la acusación, a petición de la Fiscalía, el juez de control de garantías podrá ordenar a la autoridad competente que proceda a la suspensión de la personería jurídica o al cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, de personas jurídicas o naturales, cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas.

---

<sup>18</sup> Corporación Transparencia Por Colombia, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y el Derecho Interno Colombiano, Cuadernos de Transparencia No. 11, Parte II. Diciembre de 2006, Pág. 26

### Conclusión:

El estatuto de contratación ley 80 de 1993 dedica una importante fracción de su articulado a desarrollar las responsabilidades de los actores de la contratación pública, así como a las sanciones y consecuencias penales para aquellos que por acciones u omisiones incurran en los delitos de celebración indebida de contratos, esto último en referencia al código penal colombiano.

Adicionalmente los códigos disciplinario y penal señalan las faltas y delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, indicando las consecuencias y sanciones específicas para cada una de ellas.

Por su parte, aunque el Código Penal Colombiano no otorga responsabilidad penal a las personas jurídicas que han participado en prácticas corruptas, situación que no se compadece cuando la persona jurídica se beneficia de la acción penalizada. Existen en los procedimientos penales mecanismos para sancionar a las personas jurídicas que han cometido faltas contra el Estado.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.
---

### Subindicador 12 (c) – Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas

Este subindicador trata de la aplicación de la ley y su capacidad de demostrar esa aplicación mediante las medidas que se toman. La prueba de la aplicación es necesaria para demostrar a los ciudadanos y a otras partes interesadas que el país actúa con seriedad en la lucha contra la corrupción. Este no es un subindicador fácil de calificar pero los evaluadores debieran poder obtener al menos cierta prueba sobre el procesamiento y la penalización de las prácticas corruptas. Los evaluadores deben obtener cifras sobre el número de casos de corrupción denunciados a través del sistema, y el número de causas procesadas. Si la relación entre causas procesadas y casos denunciados es baja, la narrativa debe explicar las posibles razones para ello.

Crterios de Calificación	Puntaje
Existen muchas pruebas de que las leyes sobre prácticas corruptas se hacen cumplir en el país mediante la aplicación de las penas establecidas.	3

Existen pruebas sobre unos pocos casos en que se han hecho cumplir las leyes sobre prácticas corruptas.	2
Existen las leyes pero su aplicación es deficiente.	1
No existen pruebas sobre la aplicación de estas leyes.	0

## EVALUACIÓN:

En Colombia existen diversos mecanismos para denunciar hechos de corrupción así como entes encargados de investigar, procesar y sancionar a los servidores públicos que atentan contra la administración pública. En primera instancia se encuentran los organismos de control: La Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales, encargadas del control fiscal; la Procuraduría General de la Nación, responsable del control disciplinario a los servidores públicos; y la Fiscalía General de la Nación encargada de adelantar el ejercicio de la acción penal.

Como complemento al trabajo adelantado por los órganos de control, en 1998 el decreto 2405 creó el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, iniciativa del Gobierno Nacional encargada de liderar la lucha contra la corrupción en el país, la cual dentro de sus funciones tiene la de recibir denuncias en contra de funcionarios públicos de cualquier orden, darles el trámite ante la autoridad competente y hacer el seguimiento respectivo de las mismas.

Por su parte, el estatuto de contratación, ley 80 de 1993, deja un espacio específico a la Participación Ciudadana, donde establece que las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal<sup>19</sup>.

## Control Fiscal:

La Contraloría General de la República cuenta con diversos canales para la recepción de denuncias tanto verbales como escritas por parte de la ciudadanía, así mismo cuenta con un conjunto de acciones sistemáticas que buscan propiciar la intervención activa y directa de la ciudadanía en la vigilancia del manejo de los recursos públicos.

---

<sup>19</sup> Artículo 66, Ley 80 de 1993.

De acuerdo al Informe de Gestión 2006-2007 presentado por el Contralor General, desde septiembre de 2006 a junio de 2007 la CGR recibió 1.317 denuncias de su competencia, siendo la contratación el tema más crítico en todos los sectores, pues abarca alrededor de la mitad de todas las denuncias presentadas en la CGR a nivel nacional. Según los datos arrojados por el sistema de atención de denuncias, durante el mencionado período, las entidades del sector social fueron las más denunciadas, con la tercera parte del total, seguido por el sector de minas y energía con un 18,35%; infraestructura con un 19,32% y gestión pública con 11,6%. Los sectores menos denunciados fueron en su orden, defensa, justicia y seguridad con 11,43%; medio ambiente con 9,82%; y agropecuario con 2,6%<sup>20</sup>.

La CGR informó que en el período 2006 – 2007, se adelantaron un total de 3.222 procesos de responsabilidad fiscal, de los cuales 2.669 venían acumulados de otras vigencias y 518 se iniciaron entre septiembre de 2006 y junio de 2007. Durante ese periodo se concluyeron de manera definitiva 821, por valor de \$ 354.133.5 millones.

Es importante señalar que en la Contraloría General de la República no existe un sistema de información que permita hacer seguimiento al curso de una denuncia después de que ha pasado a la fase de investigación, en donde las investigaciones de oficio derivadas de las auditorias realizadas por la Contraloría se mezclan con las denuncias. Esta situación no permite identificar cuántas denuncias dieron paso a la identificación de verdaderos casos de corrupción, o fueron falladas a favor de los denunciados.

#### **Control Disciplinario:**

La ley 80 de 1993 establece en su artículo 62, que la Procuraduría General de la Nación- PGN- y los demás agentes del Ministerio Público, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantarán las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal y promoverán las acciones pertinentes tendientes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten la normatividad.

Igualmente, dentro de las funciones de las Procuraduría General, y de las Procuradurías delegadas y territoriales, se encuentra la de hacer control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelanten los organismos y las entidades públicas.

En materia de atención a denunciantes, la Procuraduría General de la Nación indica que en 2007 se instauraron un total de 35.555 quejas contra servidores públicos a nivel nacional, y

---

<sup>20</sup> Contraloría General de la República, *Informe de Gestión : Construyendo eficiencia y moralidad en la gestión pública 2006-2007*, Pág. 88

se adelantaron 93.124 actuaciones entre: formulación de cargos, fallos en primera o única instancia, fallos en segunda instancia o reposición, archivos después de indagación y archivos después de investigación<sup>21</sup>. Sin embargo, no es posible establecer cuantas de estas actuaciones estuvieron asociadas a temas de contratación.

Respecto del ejercicio de la función disciplinaria de sanción en materia de contratación estatal, la PGN en su Balance Social señala que durante el 2007 se produjeron 31 fallos, 3 absolutorios y 28 sancionatorios, de los cuales 16 registraron destituciones e inhabilidad general, 5 tuvieron como sanción multa y 7 suspensión con sanciones.<sup>22</sup>

Es necesario advertir que en el caso de la CGN y la PGN la información disponible no permitió deducir el grado de productividad, de efectividad de los mecanismos de recepción de denuncias, ni de aplicación de sanciones

#### **Acciones Penales:**

La ley 80 de 1993 establece en su artículo 64 que “La Fiscalía General de la Nación, de oficio o por denuncia, investigará las conductas constitutivas de hechos punibles en la actividad contractual y acusará a los presuntos infractores antes los jueces competentes”. Así mismo señala que “la Fiscalía General de la Nación creará unidades especializadas para la investigación y acusación de los hechos punibles que se cometan con ocasión de las actividades contractuales de que trata la Ley 80.” En este marco se creó la Unidad Nacional de Fiscalía especializada en Delitos Contra la Administración Pública – Unidad Anticorrupción.

De acuerdo a estadísticas de la Fiscalía General, la Unidad Anticorrupción desde 1998 a 2007, inició más de 1.916 investigaciones de los cuales en diciembre 2007 se encontraban activos 463 casos, y entre estos: 209 investigaciones previas y 254 sumarios<sup>23</sup>. Frente a los perfiles investigativos la Fiscalía establece que de los 1.916 casos, aproximadamente 1.431 (74.69%) corresponden a hechos sucedidos fuera de la capital, 29 (1.51%) involucran entre dos y más departamentos, y los restantes 456 (23.80%) corresponden a hechos ocurridos en la ciudad de Bogotá. Los delitos que más se investigan corresponden a celebración indebida de contratos, y Peculado por Apropiación.

---

<sup>21</sup> Op Cit Págs. 85-87

<sup>22</sup> Ver: Procuraduría General de la Nación, *Balance Social, Rendición de Cuentas 2007*. Pág 72

<sup>23</sup> Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2007*, Pág. 205

Dentro de las investigaciones adelantadas por la Unidad Anticorrupción, resaltan casos en los cuales las irregularidades se presentan puntualmente entorno a la contratación. El informe de Gestión 2007 de la Fiscalía General, identifica escenarios en los que los hechos materia de investigación se puntualizan de la siguiente manera<sup>24</sup>:

1. La definición del objeto contractual se hace de manera general no puntualizando los alcances del mismo, siendo estos en su mayoría contratos de obra.
2. No existe un procedimiento claro para la selección del interventor, toda vez que en la minuta del contrato se manifiesta que será ejercida por la persona que la entidad asigne.
3. Dentro de un mismo proceso contractual se hace referencia a tres vigencias diferentes, cuando los plazos iniciales de la ejecución no superan los seis meses.
4. Los diferentes contratos celebrados carecen de número consecutivo.
5. No se hace referencia a quiénes participaron en los diferentes procesos de adjudicación, presentando a un único oferente capaz de cumplir con los requisitos previamente establecidos en los términos de referencia.
6. No aparece debidamente en las minutas y en las motivaciones de los contratos, los resultados de la evaluación por parte de los Comités Técnico, Económico y Jurídico que participaron en dicho proceso.

#### **Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad –SIRI-**

Como mecanismo para generar y controlar las inhabilidades generadas por la violación a las normas disciplinarias, penales y contractuales, la Procuraduría General de la Nación cuenta con el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI, el cual registra las decisiones ejecutoriadas y notificadas remitidas a la Procuraduría General de la Nación por las autoridades competentes en materias disciplinaria, penal, fiscal y contractual.

En materia disciplinaria, el SIRI toma en cuenta las faltas referidas en el Código Disciplinario, y registra a cada una de las personas que han sido objeto de sanciones ejecutoriadas. De acuerdo a las faltas gravísimas relacionadas con la contratación pública estipuladas en el Código Disciplinario y señaladas en el subindicador 12 (b) el SIRI reporta desde Enero de 2004 a Agosto de 2008, los siguientes datos:

Númeral Artículo 48 Ley 734 de 2002 - Código	Cantidad de Registros
--	-----------------------

<sup>24</sup> Op Cit Pág. 207

Disciplinario	
29. “Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.”	6
30. “Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.”	49
31. “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.”	213
32. “Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.”	1
33. “Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.	4
34. “No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.	21

En relación a aquellas inhabilidades provenientes de las relaciones contractuales con el Estado, el SIRI registra las siguientes penalidades las cuales son aplicables a personas naturales y jurídicas:

Inhabilidad por cinco (5) años para participar en licitaciones o contratos y celebrar contratos con las entidades estatales, para quien de lugar a la declaratoria de caducidad de un contrato estatal, contados a partir de la ejecutoria del acto que declaró la caducidad.

Inhabilidad por cinco (5) años para participar en licitaciones o contratos y celebrar contratos con las entidades estatales, para quien haya participado en licitaciones o concursos o celebrado contratos estatales estando inhabilitado para contratar conforme a la constitución y las leyes, contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho.

Inhabilidad por cinco (5) años para participar en licitaciones o contratos y celebrar contratos con las entidades estatales, para quien sin justa causa se abstenga de suscribir el contrato estatal adjudicado, contados a partir de la fecha de expiración del plazo para su firma.

Inhabilidad por diez (10) años para participar en licitaciones o contratos y celebrar contratos con las entidades estatales, a quien la Cámara de Comercio le cancele su inscripción en el registro de proponentes, contados a partir de la ocurrencia del hecho.

De acuerdo a la información suministrada por el SIRI, la Procuraduría tiene registrados en sus archivos desde el 2004 a Agosto de 2008 los siguientes datos:

Causal de Inhabilidad	Cantidad de Registros
Declaratoria de caducidad del contrato	340
Celebración de contratos estando inhabilitado	1
No suscribir el contrato adjudicado	2
Cancelación de Inscripción	2
Participación en licitaciones estando inhabilitado	1

*Reporte SIRI – PGN desde Enero de 2004 a Agosto de 2008*

En materia Penal de acuerdo a los delitos tipificados por el Código Penal Colombiano, referidos en el subindicador 12 (b), el SIRI reporta para el periodo enero 2004 – agosto 2008 los siguientes datos:

Conducta Penal	Cantidad de Registros
Interés indebido en la celebración de contratos	31
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	77
Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades	19

*Reporte SIRI- PGN desde Enero de 2004 a Agosto de 2008*

### **Convenio Interinstitucional de lucha Contra la Corrupción:**

Como aporte significativo de los órganos de control a la lucha contra la corrupción es importante resaltar el Convenio de cooperación y apoyo en la lucha contra la corrupción

celebrado por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Dicho convenio se puso en ejecución a través de un Comité Ejecutivo de Coordinación y Seguimiento, CECS, cuya dirección se rota cada año entre las entidades participantes.

El Comité está conformado por:

- El Vicefiscal General de la Nación
- El Viceprocurador General de la Nación
- El Vicecontralor General de la República

Dentro de las funciones más importantes del comité se pueden subrayar las siguientes:

1. Definir con el apoyo de los funcionarios competentes de cada organismo las acciones que ameriten actuaciones conjuntas de las tres entidades.
2. Coordinar y designar a los funcionarios pertinentes para adelantar las actuaciones en que deben intervenir conjuntamente los organismos que suscriben el presente convenio.
3. Definir y señalar los asuntos de alto impacto que ameriten la conformación de los grupos interinstitucionales de investigación que permitan complementar las competencias constitucionales y legales conferidas a los organismos de control disciplinario, penal y fiscal.
4. Analizar y evaluar dentro del marco de la reserva legal, los pronunciamientos que deban hacerse ante los medios de comunicación y señalar el funcionario que realice el informe pertinente.
5. Contribuir en la definición de políticas preventivas de corrupción, que puedan adelantar los organismos en forma conjunta.
6. Generar mecanismos que permitan realizar un cruce fluido de información.
7. Dirigir y disponer lo pertinente para el seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones conjuntas de los organismos.
8. Proponer ante las diferentes instancias de los entes que celebran este convenio las acciones y actuaciones que deban adelantarse con la ciudadanía a fin de efectuar el control social a la gestión pública.
9. Coordinar con la entidad respectiva las denuncias ciudadanas que ameriten la intervención conjunta de los organismos de control.
10. Coordinar con la Procuraduría General de la Nación, el desarrollo de las veedurías ciudadanas a que hubiere lugar.

Para abril del año 2007, dentro del marco del convenio, los organismos de control, reportaron haber efectuado 35 investigaciones conjuntas en todo el país. La Fiscalía sindicó a 46 personas, acusó a otras 31, procesó a 23 más y logró 5 condenas; la Procuraduría involucró a 95 personas en investigaciones, profirió 11 sanciones, y tenía 15 fallos

pendientes; y la Contraloría que investigó a 125 personas, había proferido 49 autos de imputación y expedido 2 fallos<sup>25</sup>.

En el marco de este Convenio, se ha realizado especial control a la inversión de los recursos provenientes de regalías en donde se han encontrado, entre otras, las siguientes irregularidades en materia de contratación:

- Los contratos no hacen parte de un proyecto prioritario establecido dentro de los Planes de Desarrollo o se destinan a fines distintos a los que señala la Ley.
- Se suscriben contratos sin estudios previos, sin planeación, sin licencias ambientales, en terrenos sin legalizar, y no presentan actas de iniciación o carecen de garantías.
- Se celebran contratos desconociendo los requisitos establecidos por la Ley 80 de 1993 y el Decreto 2170 de 2002, en lo relacionado con la publicación de prepliegos y pliegos.
- Se suspenden indefinidamente los contratos, no presentan actas parciales, finales y de liquidación.
- Se presentan incumplimientos por parte de los contratistas o mala calidad en la ejecución de las obras.
- Deficiente control y seguimiento al desarrollo de las obras e inexistencia de informes de interventoría.
- Inadecuado manejo contable y presupuestal y transferencia de recursos a fondos comunes.
- Atomización de los recursos.
- Incumplimiento de la normatividad relativa a saneamiento fiscal.

### **Conclusiones:**

En Colombia existen múltiples mecanismos de denuncia y Órganos facultados para investigar y sancionar irregularidades y faltas entorno a los temas de contratación pública. Sin embargo la información existente sobre registro y trámite de denuncias en relación a los fallos, no permite deducir la efectividad, oportunidad, productividad de estos mecanismos e instituciones para sancionar las prácticas corruptas.

No obstante el interés demostrado por la Contraloría General, es motivo de reflexión el bajo porcentaje de fallos respecto al elevado número de denuncias que dice recibir. Aunque frente al particular es necesario tener en cuenta que las denuncias pueden incurrir en más de

---

<sup>25</sup> Boletín Conjunto de la Fiscalía General de la Nación, La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Boletín 127 PGN: [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co) . Bogotá, jueves 19 de abril de 2007.

una ocasión sobre una misma irregularidad, o bien su formulación no tiene méritos suficientes para ser objeto de indagación preliminar, no deja de ser una alerta el que los informes revisados no demuestran celeridad suficiente de las actuaciones del mencionado órgano de control.

Para finalizar es muy importante evidenciar que las decisiones judiciales que imponen sanciones a los contratistas que incurren en prácticas corruptas no cuentan con suficiente divulgación en el país, situación que contribuye a mantener la percepción de un Estado indiferente ante la corrupción promovida por particulares.

**De acuerdo a lo anterior se puede concluir:**

En Colombia existen pruebas sobre unos pocos casos en que se han hecho cumplir las leyes sobre prácticas corruptas.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.
---

**Subindicador 12 (d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.**

Este subindicador apunta a verificar la existencia de un programa anticorrupción y su extensión y naturaleza u otras medidas especiales que pueden ayudar a prevenir y/o detectar el fraude y la corrupción específicamente asociados con las adquisiciones públicas.

En general, un programa anticorrupción abarcador incluye a todas las partes interesadas en el sistema de adquisiciones, asigna responsabilidades claras a todas ellas y le otorga a un organismo o ente de elevada jerarquía la suficiente autoridad para que pueda asumir la responsabilidad por la coordinación y el monitoreo del programa. Las autoridades encargadas de las adquisiciones tienen la responsabilidad por el funcionamiento y mantenimiento de un sistema transparente y eficiente y por proporcionar información pública a fin de promover la rendición de cuentas y la transparencia.

Las organizaciones de control (suprema autoridad de verificación) y los entes de supervisión legislativa (por ejemplo, el parlamento o el congreso) tienen la responsabilidad de detectar y denunciar irregularidades o corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil tienen la responsabilidad por las auditorías sociales y por el monitoreo de las adquisiciones a fin de proteger el interés público. Esto incluye las ONGs, los académicos, los sindicatos, las cámaras de comercio y asociaciones profesionales y la prensa. El poder judicial también participa en muchos casos a través de tribunales especiales anticorrupción y de organismos de investigación exclusivos que investigan y procesan causas de

corrupción. En general, el Gobierno organiza campañas de sensibilización y educación pública como parte de los esfuerzos para cambiar la conducta social en relación con las prácticas corruptas y la tolerancia. Las estrategias anticorrupción suelen incluir también el uso de tecnología moderna para promover servicios de *e-procurement* o adquisiciones electrónicas y de *e-government* o gobierno electrónico para minimizar el riesgo de sobornos.

Los evaluadores deben analizar la medida en que todas o algunas de las acciones se estructuran como un esfuerzo coordinado con suficientes recursos y compromiso por parte del Gobierno y del público o la medida en que, en general, se encuentran aisladas y se dejan a iniciativa de cada uno de los organismos u organizaciones.

Criterios de Calificación	Puntaje
El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción amplio para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el Gobierno, con la participación de los organismos de Gobierno apropiados, que tienen un nivel de responsabilidad y capacidad como para permitirles cumplir con sus funciones. Existen medidas especiales para la detección y prevención de corrupción asociada a las adquisiciones.	3
El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción pero necesita una mejor coordinación o poderes en un nivel más alto para que sea efectivo. No existen medidas especiales para las adquisiciones públicas.	2
El Gobierno cuenta con actividades anticorrupción aisladas que no están adecuadamente coordinadas como para resultar en un programa integrado eficaz.	1
El Gobierno no cuenta con un programa anticorrupción.	0

### **EVALUACIÓN:**

En Colombia no existe un Programa Anticorrupción abarcador en materia de prevención y detección de riesgos de corrupción sobre contratación pública, que asigne responsabilidades a todas las partes interesadas en el sistema de adquisiciones; no obstante, la Vicepresidencia de la República tiene un Programa de Lucha contra la Corrupción el cual desarrolla algunas acciones de control a nivel nacional y territorial.

### **Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción- PPLCC:**

En Colombia desde el año 1998 existe el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción- PPLCC, creado mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998, el cual a partir del proceso de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue reemplazado por el decreto 127 del 19 de enero de 2001, y luego modificado por el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003, por el cual se suprimen, se

transforman y se crean las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>26</sup>.

Este programa que se encuentra a cargo de la Vicepresidencia de la República, es el responsable de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la Administración Pública. Las funciones del Programa son desarrolladas a través de 4 líneas de acción: 1) **Análisis de denuncias**, 2) **Acompañamientos a procesos precontractuales**, 3) **Políticas transversales**, y 4) **Estrategia regional**.

**1. Análisis de denuncias.** Al tenor de lo dispuesto por el Decreto 519 de 2003, respecto al control y recopilación de la información relacionada con los fenómenos de corrupción, es función de éste Programa Presidencial recibir denuncias y quejas en contra de funcionarios públicos de cualquier orden. Ello, con el objeto de darles el trámite respectivo ante la autoridad competente.

Durante el año 2007, el PPLCC incrementó su capacidad de gestión para de este modo recibir un total de 5581 denuncias, de las cuales se encontró mérito para continuar investigación en 3292 casos, que fueron documentados y remitidos a las respectivas autoridades judiciales y de control.

**2. Acompañamientos a procesos precontractuales:** En lo referente a este punto el Programa Presidencial realiza intervención a los procesos precontractuales, a través de dos mecanismos: (i) mediante la herramienta denominada “Contratación Visible” y (ii) solicitud de investigaciones a procesos de selección que en su desarrollo presenten posibles irregularidades.

La herramienta de “Contratación Visible” se aplica de acuerdo con los siguientes parámetros<sup>27</sup>:

- Se conforma un comité de acompañamiento con miembros u organizaciones de la sociedad civil expertos en el tema objeto de contratación, en el que el Programa Presidencial, ejerce la secretaria Técnica.
- El acompañamiento inicia desde la etapa de planeación del proyecto, o en su defecto desde la etapa de publicación de pre-pliegos.

---

<sup>26</sup> <http://www.anticorrupcion.gov.co/entidad/quienessomos.asp>

<sup>27</sup> Tomado de: [http://www.anticorrupcion.gov.co/areas/analisis\\_contratacion.asp](http://www.anticorrupcion.gov.co/areas/analisis_contratacion.asp)

- El Comité de acompañamiento por intermedio del PPLCC informará a la entidad pública que adelanta la contratación las recomendaciones pertinentes, con la finalidad de que el proceso cuente con las garantías relacionadas con la publicidad y transparencia debidas y se de cumplimiento a los principios contractuales que enmarcan la contratación en el sector público.
- Se proponen etapas adicionales a las previstas en la ley con las cuales se busca elevar los niveles de publicidad, transparencia, visibilidad, imparcialidad, igualdad, contradicción, selección objetiva, y en general de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

La herramienta comenzó a aplicarse en el año 2007. Para lo cual se escogieron entidades pilotos y se realizaron acompañamientos a ocho (8) procesos de selección, en tres (3) entidades públicas: 6 procesos en el Instituto Nacional Penitenciario – INPEC, 1 en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y uno (1) en el Instituto Nacional de Vías INVIAS.

Adicionalmente en el año 2007 se suscribió un convenio interadministrativo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la finalidad de acompañar algunos de los procesos de contratación que adelanten las entidades territoriales dentro del marco de los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el marco de este proyecto se comenzaron acompañamientos a los municipios de Planeta Rica (Córdoba) y Montenegro (Quindío) los cuales concluyeron en los primeros meses del año 2008.

**3. Políticas transversales**, a través de la cual se realiza una observación permanente del fenómeno de la corrupción para contrarrestarlo con políticas que le den sostenibilidad a la estrategia para prevenirla y castigarla; se busca instalar mecanismos de modernización, eficiencia y transparencia en las políticas sectoriales; y se monitorea el cumplimiento y trabaja en la generación de condiciones que faciliten el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en los tratados internacionales en el ámbito andino, interamericano y mundial de los que Colombia es Estado parte.

El trabajo del PPLCC frente al seguimiento e implementación de los mecanismos de las convenciones y planes de lucha contra la corrupción ha sido internacionalmente reconocido, y se desarrolla en tres aspectos: la convención de Naciones Unidas, la Convención Interamericana y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

El Programa con el fin de dar cumplimiento a los compromisos derivados de las Convenciones participa en diferentes iniciativas de diseño o seguimiento de políticas de lucha contra la corrupción, que van desde la elaboración de propuestas de normas jurídicas hasta la generación de nuevos mecanismos para que el Estado colombiano enfrente con efectividad este fenómeno.

**4. Estrategia regional**, a través de la cual a partir de la aplicación de buenas prácticas de probidad y de lucha contra la corrupción (como el mayor acceso a la información pública con énfasis en planeación, presupuesto y contratación, la rendición pública de cuentas, el control social, y el presupuesto participativo) se suman esfuerzos para lograr que se cumplan los planes de desarrollo y activar la democracia participativa en las entidades territoriales; se complementa con control social los controles de la administración, el ministerio público, la contraloría y la justicia sobre la ejecución contractual financiada con recursos del sistema general de participaciones y de regalías; se procura que los recursos públicos destinados a educación, salud, acueducto, alcantarillado, saneamiento básico, vivienda y la garantía de los derechos de la población en condición de vulnerabilidad sean planeados, invertidos y ejecutados de manera efectiva; y se logra que los beneficiarios directos de la gestión de las entidades territoriales participen en la gestión de los asuntos de interés público y ejerzan plenamente su ciudadanía.

En el ámbito territorial, tradicionalmente identificado con el más proclive a riesgos de corrupción, el PPLCC ha implementado dos herramientas que buscan el compromiso conjunto de las administraciones públicas y de la ciudadanía para garantizar y vigilar la transparencia y el uso adecuado de los recursos públicos: 1. los Pactos por la Transparencia y 2. Las Auditorías Visibles.

Los pactos por la transparencia son acuerdos de voluntades y buenas prácticas entre las administraciones y la ciudadanía, donde el Programa Presidencial de lucha contra la Corrupción actúa como testigo de honor. Los pactos por la transparencia son un escenario para promover y fortalecer la participación de la ciudadanía en defensa de lo público, un escenario para pasar de ciudadanos pasivos a ejercer una ciudadanía activa. Promueve la adopción de nuevas y mejores prácticas de la gestión, orientadas a la visibilidad, oportunidad y veracidad de la información sobre la planeación, la ejecución presupuestal y la contratación.

En el 2007 se pusieron en marcha las “Auditorías Visibles” mediante las cuales se hace un seguimiento con participación comunitaria a obras en educación, salud, vivienda, vías y saneamiento básico financiadas con recursos del sistema General de Participaciones o Regalías. En las Auditorías Visibles participa la comunidad beneficiaria de las obras, las autoridades locales como alcaldes y gobernadores, los organismos de control, el contratista, el interventor y los medios de comunicación. Teniendo en cuenta las posibles irregularidades detectadas por el equipo de investigación del Programa, los informes de los interventores y las propias denuncias que presenten los ciudadanos, se establecen compromisos con el contratista a fin de que se solucionen en corto tiempo los problemas detectados. De no ser así, se procede a judicializar el caso buscando que se sancione a los responsables.

A corte del 30 de octubre, las Auditorías le permitieron al Programa conocer del desarrollo de obras en el nivel territorial por un monto superior a los 460.000 millones de pesos, correspondientes a más de 120 proyectos en 51 municipios de 24 departamentos del país, siendo así la iniciativa más ambiciosa emprendida por el nivel central para articular la vigilancia de la ejecución de los recursos que reciben de la Nación las entidades territoriales.

### **Conclusiones:**

En Colombia no existe un Programa Anticorrupción abarcador en materia de prevención y detección de riesgos de corrupción sobre contratación pública, que asigne responsabilidades a todas las partes interesadas en el sistema de adquisiciones

El Gobierno Nacional cuenta con un Programa de Lucha Contra la corrupción cuya misión es lograr formulación de políticas públicas anticorrupción. Así mismo las áreas de acción del Programa delimitadas para atacar el flagelo de la corrupción están claramente identificadas entorno a la atención de denuncias, seguimiento a procesos de contratación, implementación de Convenciones internacionales, compromisos por parte del sector privado y una estrategia regional para hacer vigilancia y generar pactos de transparencia entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

En materia específica de lucha contra la corrupción en la contratación pública el Programa Anticorrupción del Gobierno Nacional, ha iniciado recientemente acciones encaminadas a acompañar los procesos precontractuales de algunas entidades, sin embargo dichas acciones son todavía aisladas, y no han logrado convertirse en marco de referencia para la mayoría de las entidades públicas.

De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que:

- El Gobierno Colombiano cuenta con un programa anticorrupción pero necesita una mejor coordinación con otros actores fundamentales en la lucha anticorrupción tales como: el poder judicial, órganos de control, y sociedad civil.
- Aunque existen medidas especiales para las adquisiciones públicas, estas no tienen impacto significativo sobre el universo de las entidades del Estado.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.
---

**Subindicador 12 (e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.**

Este subindicador evalúa la fortaleza del público para mantener un entorno de adquisiciones sólido. Esto puede manifestarse en la existencia de grupos de la sociedad civil respetados y creíbles que supervisan y ejercen el control social. La actitud de aceptación y respeto del Gobierno y la calidad del debate y las contribuciones de todas las partes interesadas son una parte importante en la creación de un entorno donde la norma es la integridad y la conducta ética y no se toleran los desvíos.

Criterios de Calificación	Puntaje
<p>(a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y creíbles que ejercen la función de auditoría social y control.</p> <p>(b) Las organizaciones cuentan con garantías y la cooperación necesarias del Gobierno para su funcionamiento y, en general, son promovidas y respetadas por el público.</p> <p>(c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de las contrataciones públicas.</p>	<b>3</b>
<p>Existen varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y mantienen un diálogo frecuente con el Gobierno pero con un impacto limitado sobre el mejoramiento del sistema.</p>	<b>2</b>
<p>Hay solamente unas pocas organizaciones involucradas en el tema, el diálogo con el Gobierno se hace difícil y no se le da importancia a las contribuciones del público para promover las mejoras.</p>	<b>1</b>
<p>No existen pruebas de participación de organizaciones de la sociedad civil en el sistema o el Gobierno no quiere promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tema.</p>	<b>0</b>

**EVALUACIÓN:**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 270 establece que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Por su parte la ley 80 de 1993 señala en el artículo 66 que “todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano”... y que “las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el

cumplimiento de tales tareas”, lo que complementa afirmando que “El Gobierno Nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores...”

Apoyándose en lo anterior, en Colombia existen múltiples organizaciones que buscan hacer vigilancia, seguimiento y aportes al sistema de adquisiciones públicas. Algunas originadas desde la sociedad civil, y un grupo importante conformado por el sector privado, que busca a través de sus aportes generar escenarios de confianza con el sector público.

### **Iniciativas del Sector Privado**

En Colombia diversas iniciativas privadas, han desarrollado herramientas para revisar el funcionamiento del sistema de contratación pública, este es el caso de proyectos adelantados por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - CONFECÁMARAS-, y la Cámara Colombiana de Infraestructura.

CONFECÁMARAS desde el año 2000, a través de la Encuesta Probidad, ha logrado indagar al interior de la comunidad empresarial registrada como proponente ante las Cámaras de Comercio, cómo se percibe el desempeño de las entidades públicas de los diferentes niveles estatales en materia de transparencia contractual y de esta forma ha producido recomendaciones que han impactado el desarrollo de mejores prácticas y escenarios de confianza entre el sector público y privado.

Por su parte, la Cámara Colombiana de Infraestructura - CCI, en el área de contratación desarrolla diversos proyectos que buscan identificar riesgos y generar espacios de confianza y equilibrio en la contratación tanto entre sus miembros como en la relación con el Estado. Frente a las iniciativas más importantes adelantadas por la CCI en la materia, se destacan:

- Mesas de trabajo: son mecanismos de interacción de la CCI con las principales entidades contratantes, con el fin de buscar el equilibrio en la contratación y canalizar las inquietudes de los afiliados. De esta manera, priman los intereses comunes sobre los particulares. Además son un instrumento de generación de buenas prácticas y compromisos de los contratistas; las discusiones no se refieren normalmente a procesos en adjudicación sino a medidas preventivas de la conflictividad en la contratación.
- Seguimiento a Proyectos: En este espacio, la CCI espera generar herramientas que permitan obtener una visión global de los diferentes aspectos que contribuyen con una evolución eficaz de los proyectos de infraestructura, a través de procesos transparentes, económicos y oportunos. Para ello se tendrán en cuenta los aspectos relacionados con las etapas de planeación, contratación y ejecución de los proyectos.

Igualmente a través de herramientas como los **boletines jurídicos** y de la **plataforma de servicios de contratación**, la CCI también emite conceptos sobre la normatividad de la contratación en Colombia, y permite el seguimiento de los procesos contractuales a través de la consulta en línea<sup>28</sup>.

Otras iniciativas del sector privado han logrado que empresas, independientemente de su tamaño, implementen estrategias en ética organizacional, y acuerdos sectoriales anticorrupción que desarrollan estándares anticorrupción comunes entre competidores de un mismo sector de negocios, así como distintas prácticas para prevenir la corrupción al interior de las empresas y en sus relaciones de negocio. Dentro de las iniciativas de este tipo promovidas desde el sector privado se pueden destacar: el acuerdo para prevenir prácticas corruptas con las Empresas Fabricantes de Tuberías afiliadas a ACODAL, y el acuerdo para prevenir prácticas corruptas de la Asociación Nacional de Fondos de Empleados, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud - GESTARSALUD- y la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación – AFIDRO.

#### **Iniciativas desde la sociedad civil:**

En Colombia diversas organizaciones de la sociedad civil han decidido aportar al seguimiento y control de los recursos públicos, algunas a proyectos específicos relacionados con temas sensibles como salud, educación o saneamiento básico, y otras al funcionamiento mismo de la contratación pública y de las herramientas creadas por el Estado para hacer públicos los procesos de contratación. Este es el caso de organizaciones como la Corporación Transparencia por Colombia capítulo nacional de Transparencia Internacional, la cual desde el año 1998 viene haciendo seguimiento, investigaciones y recomendaciones de política pública en promoción de la integridad y transparencia de la contratación pública.

Transparencia por Colombia en materia de contratación pública, impulsó los Pactos de Integridad, acuerdos voluntarios suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en los diferentes momentos de un proceso de contratación pública, que buscan fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad del mismo. Dichos acompañamientos se realizaron a más de 85 procesos de contratación, los cuales involucraron recursos por un valor cercano a US\$ 3200 millones. Con los Pactos de Integridad, Transparencia por

---

<sup>28</sup> <http://www.infraestructura.org.co/sproyectos.php>

Colombia, contribuyó a la creación del Decreto 2170 de 2002 que regulaba la transparencia de los procesos de contratación por concurso o licitación pública.

A través del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, Transparencia por Colombia ha hecho seguimiento a la publicidad de la contratación y a los riesgos de corrupción a los que están expuestas las entidades públicas de las distintas ramas del Poder Público, en los niveles nacional, departamental y municipal. Así mismo la Corporación ha hecho evaluaciones específicas al funcionamiento del Sistema de Información para la Contratación Estatal- SICE y al Portal Único de Contratación.

A nivel regional, existen organizaciones que trabajan en pro de la lucha anticorrupción, este es el caso de la Fundación Protransparencia en el departamento del Atlántico, la cual promueve proyectos de veeduría ciudadana, y capacita a veedores para que le hagan seguimiento a procesos específicos. Además promueven los Pactos por la Transparencia como mecanismo para prevenir la corrupción, dichos Pactos son acuerdos de voluntades firmados con los Alcaldes de los municipios y con el Gobernador del departamento, para garantizar a la ciudadanía la plena visibilidad de lo que hacen como gobernantes; la ciudadanía, por su parte, a través de organizaciones representativas de la sociedad civil, debe vigilar que los gobernantes cumplan con los compromisos previamente acordados, para lo cual debe construir una metodología de seguimiento con el objeto de generar, fortalecer y consolidar el control social a la gestión pública.

Para finalizar es necesario señalar, que pese a los esfuerzos adelantados por distintos actores de la sociedad civil, y aunque existen múltiples iniciativas regionales que buscan hacer veeduría a procesos de contratación, todavía persiste en varias regiones del país la ausencia de capacidad técnica y financiera de los grupos organizados para ejercer el control. Así mismo, en ocasiones, el accionar de estas organizaciones está constreñido por presión de grupos armados ilegales que obstaculizan los ejercicios de veeduría, lo cual se agrava ante la ausencia de garantías para la seguridad de sus integrantes; situaciones que ponen de presente una debilidad que es necesario superar, para lo cual resulta fundamental el apoyo de las administraciones locales y políticas de capacitación a nivel nacional.

### **Conclusiones:**

En Colombia existen organizaciones del sector privado y de la sociedad civil que ejercen la función de auditoría social y control a la gestión pública y a los procesos de contratación, pese a ello las acciones adelantadas son aisladas y no logran trascendencia a nivel nacional.

La legislación Colombiana ha dispuesto escenarios para la realización de control a la gestión pública y apoyado la creación de veedurías ciudadanas que ejerzan vigilancia

preventiva y posterior a los procesos de contratación pública, las cuales han tenido impacto únicamente a nivel de grandes ciudades.

Merece reconocimiento el papel jugado por organizaciones conformadas por agentes privados como la Cámara Colombiana de Infraestructura y CONFECAMARAS, así como el de las organizaciones de la Sociedad Civil como Transparencia por Colombia y la Fundación Protransparencia, las cuales han adelantado trabajos puntuales sobre el funcionamiento del sistema de contrataciones en Colombia y emiten recomendaciones permanentes con el fin de mejorar la confianza, eficiencia y transparencia del sector público entre los empresarios y la ciudadanía. Sin embargo estos esfuerzos resultan pocos frente a las dimensiones nacionales, y a las numerosas entidades que ejecutan recursos públicos y que tienen presencia en lugares del país donde no llegan las mencionadas organizaciones.

Múltiples organizaciones de menor tamaño tienen dificultades, tanto técnicas como de seguridad, para trabajar en varias regiones del país, lo cual minimiza la función de auditoría social y control.

De acuerdo lo anterior se puede concluir que:

- En Colombia existen pocas organizaciones de la sociedad civil fuertes y creíbles que ejercen la función de auditoría social y control.
- El diálogo con el Gobierno no es permanente y en muchas ocasiones no se le da importancia a las contribuciones del público para promover las mejoras.
- Los problemas de seguridad, no permiten la realización de ejercicios de control en varias zonas del país.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.
---

**Subindicador 12 (f) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.**

El país proporciona un sistema para la denuncia de conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas, que asegura la confidencialidad. El sistema debe reaccionar ante denuncias que se verifican mediante acciones tomadas luego para lidiar con las denuncias.

<b>Criterios de Calificación</b>	<b>Puntaje</b>
Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción o conducta poco ética.	<b>3</b>
Existe un mecanismo pero la accesibilidad y confiabilidad del sistema socavan y limitan su uso por parte del público.	<b>2</b>
Existe un mecanismo pero no puede garantizarse la seguridad o la confidencialidad.	<b>1</b>
No existe un mecanismo seguro para denunciar casos de fraude, corrupción y conducta poco ética.	<b>0</b>

### **EVALUACIÓN:**

Aunque en Colombia no hay un sistema unificado de denuncias de corrupción, como se ha señalado anteriormente, existen diversos mecanismos para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas. Los Órganos de Control y el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción tienen los principales canales de recepción de este tipo de denuncias.

El Programa Presidencial realiza un análisis jurídico de las denuncias relacionadas con corrupción administrativa y tiene procedimientos previamente establecidos<sup>29</sup>:

- Solicita al ciudadano denunciante mayor información, que permita aclarar y documentar los hechos de la denuncia.
- Traslada las denuncias a los organismos de control o la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se verifiquen pruebas o se abra investigación cuando haya lugar.
- Informa a los ciudadanos respecto al trámite dado a su denuncia así como las gestiones adelantadas y reportadas por parte de los organismos de control.
- Archiva las denuncias que no precisen hechos claros y precisos que puedan dar lugar a alguna investigación por corrupción administrativa.

Por su parte, la Contraloría General de la República ofrece mecanismos diversos para la recepción de denuncias tanto verbales como escritas:

Denuncia Verbal que puede realizarse:

- Personalmente: acercándose a las dependencias de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en o las respectivas sedes de las Gerencias departamentales de la Contraloría General de la República.

---

<sup>29</sup> [http://www.anticorruccion.gov.co/areas/analisis\\_denuncias.asp](http://www.anticorruccion.gov.co/areas/analisis_denuncias.asp)

- Telefónicamente: llamando a la "Línea Transparente", en Bogotá o desde cualquier parte del país a la línea gratuita 018000.

Denuncia Escrita, la cual puede realizarse a través de:

- Portal Institucional CGR: [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)
- Correos electrónicos
- Correspondencia física a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana o a las respectivas Gerencias Departamentales
- Vía fax

De acuerdo a las instrucciones de la CGR los ciudadanos pueden presentar su denuncia anónimamente, sin embargo, señala que para que la denuncia tenga el trámite correspondiente es necesario que no carezca de fundamento, que sea respetuosa, seria, objetiva, que amerite credibilidad y que se encuentre soportada en medios probatorios suficientes que permitan iniciar la acción de oficio<sup>30</sup>.

La Procuraduría General de la Nación pone a disposición de la Ciudadanía medios diversos como lo hace la CGR, y orienta al ciudadano sobre los contenidos mínimos de una queja y/o denuncia, tales como: la descripción de los hechos, el lugar, la entidad, fecha e imputado. Aunque no exige los nombres y apellidos del denunciante, si exige el tipo y número de documento, así como el municipio y departamento de residencia, lo cual le quita el anonimato a la denuncia.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación indica que si se ha sido víctima de un delito debe proceder a entablar la denuncia en forma verbal o escrita, mediante una narración breve de cómo sucedieron los hechos, fecha y lugar; si se conoce a los presuntos autores deberá incluir todos los datos que conozca sobre el mismo. Para atención de denuncias la Fiscalía pone a disposición las Unidades de Reacción Inmediata, conocidas como URIS. Todas las denuncias son enviadas a la Oficina de Asignaciones de la Fiscalía, en donde son clasificadas según el delito y remitidas a las unidades de fiscalías de esta institución.

En relación a la seguridad de los denunciantes, es necesario señalar que Fiscalía General de la Nación cuenta con el "Programa de Protección a Víctimas", el cual es el encargado de

---

<sup>30</sup> [http://www.contraloriagen.gov.co/html/participacion\\_ciudadana/participacion\\_denuncias.asp](http://www.contraloriagen.gov.co/html/participacion_ciudadana/participacion_denuncias.asp)

velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal<sup>31</sup>.

### **Percepción frente los canales de denuncia:**

Para medir la oportunidad y eficiencia de los canales de denuncia, es necesario comparar las acciones desarrolladas por los entes estatales, con la percepción que frente a los mismos tienen los ciudadanos y en especial los proveedores del sector privado quienes son parte activa del proceso contractual.

Frente a este tema, CONFECAMARAS a través de su encuesta Probidad 2006 formuló a los empresarios que contratan con el Estado varias preguntas relacionadas con el compromiso del empresariado para denunciar hechos de corrupción originados en el sector público, sobre las razones por las cuales no denuncian, y, sobre a que entidades acuden en caso de tener que formular una denuncia.

De acuerdo a la Encuesta Probidad 2006, en los empresarios se encontró un desinterés en presentar denuncias de hechos de corrupción originados en el sector público, según los datos arrojados el 28.4 % de los encuestados fue objeto de algún tipo de solicitud de dinero, favores o regalos a cambio de prestar algún tipo de servicio por parte de funcionarios públicos, sin embargo sólo el 8.52% de estos denunció efectivamente el hecho.<sup>32</sup>

Ante la pregunta sobre las razones que motivaron la no denuncia de los hechos de corrupción, los empresarios aludieron el miedo a represalias, la carencia de pruebas y una manifiesta desconfianza en las autoridades responsables de investigar estos hechos. De acuerdo a CONFECAMARAS, existe un paradigma que para denunciar hechos de esta naturaleza el ciudadano o empresario, tiene que tener pruebas contundentes.<sup>33</sup>

En relación a cuáles entidades acudieron los empresarios que se animaron a denunciar, las estadísticas de la encuesta indican que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República son las que inspiran mayor confianza entre los encuestados.

---

<sup>31</sup> Los mecanismos para la protección de testigos se encuentran regulados por la ley 418 de 1997 y la resolución 0-2700 de 1996, expedida por el Fiscal General de la Nación.

<sup>32</sup> Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECAMARAS, Documentos de Coyuntura No. 11, Encuesta Probidad 2006. Octubre de 2006. Pág. 38

<sup>33</sup> Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECAMARAS, Documentos de Coyuntura No. 11, Encuesta Probidad 2006. Octubre de 2006. Pág. 38

### PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

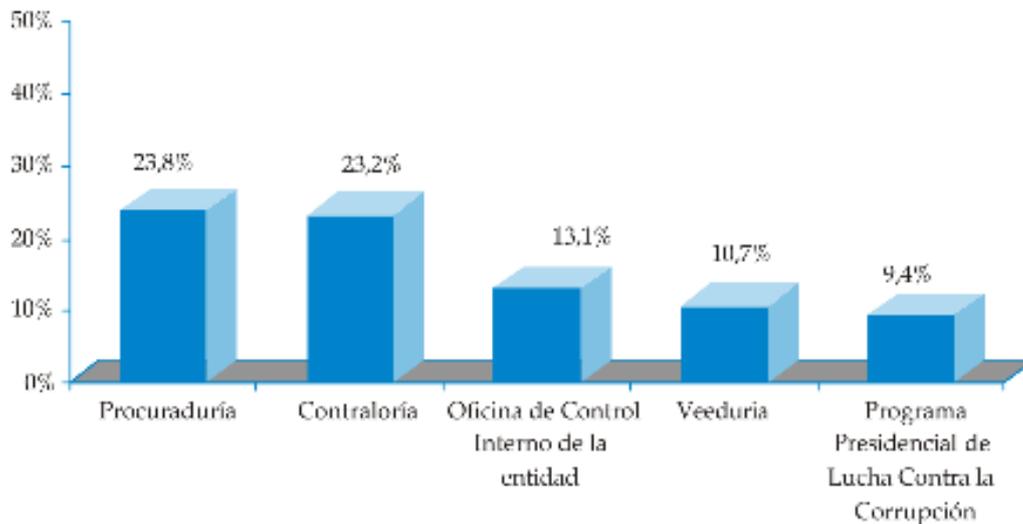
28,4% de los empresarios proponentes entrevistados fueron víctimas de solicitud de dinero o favores, decisión de denunciar el hecho ante las autoridades.



Fuente: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECAMARAS, Documentos de Coyuntura No. 11, Encuesta Probidad 2006. Pág. 38

### PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Entidad en la cual denunció el hecho.



Fuente: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – CONFECAMARAS, Documentos de Coyuntura No. 11, Encuesta Probidad 2006. Pág. 39

### **Conclusiones:**

El Estado Colombiano cuenta con diversas entidades y medios a través de los cuales se puede formular una denuncia relacionada con hechos de corrupción. Los Órganos de Control se encargan de recibir las denuncias y direccionarlas de acuerdo a su especialidad.

Las denuncias pueden ser realizadas de forma anónima, siempre y cuando se encuentren soportadas en medios probatorios suficientes que permitan iniciar la acción de oficio, y contengan la descripción detallada de los hechos, el lugar, así como los posibles imputados.

Cuando la denuncia sobre corrupción tiene implicaciones penales, para garantizar la seguridad de los denunciantes, la Fiscalía General cuenta con un programa especial de protección de víctimas.

El Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción adelanta un trabajo de recepción, análisis jurídico y direccionamiento de las denuncias sobre corrupción administrativa, sin embargo todavía no ha logrado consolidarse entre la ciudadanía como un mecanismo reconocido y confiable.

Pese a los canales establecidos por las entidades de control, la percepción frente al tema por parte de los empresarios en Colombia no es muy positiva, es muy bajo el porcentaje de denuncia de hechos de corrupción en la contratación, en parte por desconfianza en las autoridades responsables de investigar estos hechos y por la ausencia de pruebas contundentes de los hechos que exigen los órganos encargados de hacer la investigación.

De acuerdo a lo anterior se puede concluir que:

En Colombia existen mecanismos para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas, pero la accesibilidad y confiabilidad de los sistemas socavan y limitan su uso por parte del público.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.
---

**Subindicador 12 (g) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.**

El país debe contar con un Código de Conducta/de Ética que se aplique a todos los funcionarios públicos. Además, deben existir disposiciones especiales para aquellos involucrados en contrataciones públicas. En particular, la exigencia de divulgar información financiera ha demostrado ser muy útil en ayudar a prevenir prácticas poco éticas o corruptas.

Criterios de Calificación	Puntaje
<p>(a) Existe un código de conducta o de ética para funcionarios del Gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye las adquisiciones.</p> <p>(b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.</p> <p>(c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.</p>	<b>3</b>
El sistema cumple con los requisitos de (a) y (b) pero solamente constituye un código de las buenas prácticas que se recomiendan sin consecuencias por las violaciones de las normas salvo que se encuentren contempladas en el código penal.	<b>2</b>
Existe un código de conducta pero no quedan claras las responsabilidades.	<b>1</b>
No existe un código de conducta.	<b>0</b>

## EVALUACIÓN:

### Códigos de Conducta:

En Colombia las normas descriptivas de la conducta exigible a los servidores públicos, consideradas como elementos efectivos en la lucha contra la corrupción están contempladas en el Código Penal y en el Código Disciplinario. En el Código Penal aparecen contempladas como “*delitos contra la administración pública*”, entre ellas el peculado, la concusión, el cohecho, la celebración indebida de contratos, interés ilícito en la celebración de contrato, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el prevaricato, el abuso de autoridad, la usurpación y el abuso de funciones públicas, la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de la función pública y delitos contra los servidores públicos.

El Código Disciplinario Único, que se aplica no sólo a los servidores públicos, entendiendo tales a los miembros de las corporaciones de elección popular, los empleados y trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (srt. 123 de la

Constitución), sino también a los particulares que cumplen funciones públicas, administran recursos del Estado o prestan servicios públicos a cargo de éste. Dispone que todos ellos deben ejercer los derechos, cumplir los deberes, respetar las prohibiciones y someterse al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses establecidos pro la Constitución y la ley, con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o función.

Al establecer el procedimiento investigativo y sancionatorio, el Código Disciplinario señala que el término durante el cual el Estado puede perseguir al infractor es, por regla general, de cinco años contados a partir de la consumación de la conducta o del último acto cuando ésta se prolonga en el tiempo. Excepcionalmente, para las conductas expresamente establecidas, la acción prescribe en doce años. La sanción, por su parte, prescribe en cinco años.

El Código contiene el listado de derechos de los servidores públicos. De la relación de los deberes que les son exigibles se destacan: utilizar los bienes y recursos asignados y la información a que tengan acceso exclusivamente para los fines a que están destinados; desempeñar el empleo sin obtener ni pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones legales o convencionales; motivar las decisiones y resolver los asuntos en el orden de ingreso al despacho; ejercer las funciones consultando los intereses del bien común; explicar a las autoridades señaladas por la ley la procedencia del incremento patrimonial obtenido durante el ejercicio del empleo; denunciar delitos contravenciones o faltas de que tengan conocimiento e informar los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento del servicio; publicar la lista de las licitaciones desiertas y los contratos adjudicados; resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en el ejercicio de la vigilancia de la función administrativa; ofrecer garantías a los servidores y particulares que denuncien conductas antijurídicas de superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas; publicar mensualmente los informes de gestión, resultados, financieros y contables; crear los mecanismos que faciliten a la ciudadanía conocer periódicamente las actuaciones, informes y proyectos importantes que se vayan a desarrollar; poner en práctica los mecanismos que faciliten la participación de la comunidad en la planeación, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa.

Entre las prohibiciones se resaltan: solicitar directa o indirectamente dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios; aceptar sin permiso cargos, honores o recompensas de organismos internacionales o gobiernos extranjeros o celebrar contratos con éstos; omitir, retardar o no dar respuesta oportuna a las peticiones de los particulares; ejercer coacción sobre servidores o particulares que ejerzan funciones públicas para obtener provecho personal o de terceros; prestar a título particular servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con el cargo hasta un año después de su

dejación; gestionar directa o indirectamente, a título personal o en presentación de terceros, asuntos que estuvieron a su cargo; realizar conductas discriminatorias; adquirir por sí o por terceros bienes que se vendan por su gestión o influir para que otros los adquieran.

Además de señalar las inhabilidades e incompatibilidades predicables de los servidores públicos, la ley establece el deber de todo servidor de declararse impedido cuando tenga interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión de un asunto. También cuando el interés de su cónyuge, compañero o compañera permanente, sus parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o su socio o socios de hecho o de derecho.

Teniendo en cuenta los deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, la ley contiene un extenso listado de las faltas que se consideran gravísimas y que, por tal razón, son sancionables con la destitución y la imposibilidad de ejercer funciones públicas, simples que se cometan con dolo o culpa gravísima.

### **Códigos de Ética**

En Colombia no existe un código de ética para todos los funcionarios del Gobierno, sin embargo el Modelo Estándar de Control Interno– MECI 1000:2005, obliga a todas las entidades del estado a realizar una revisión interna que les permita generar una regulación propia para vivenciar la ética, contar con prácticas efectivas de desarrollo del talento humano y caracterizar un estilo de dirección que, de acuerdo con su naturaleza, favorezca el control y se oriente claramente hacia la prestación de un servicio público con transparencia, eficacia, eficiencia y un uso responsable de los recursos públicos<sup>34</sup>.

Según el Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Estado Colombiano, estos acuerdos, compromisos o protocolos Éticos son elementos de control, que definen el estándar de conducta de la entidad pública y establecen las declaraciones explícitas en relación con las conductas de los servidores públicos.

De acuerdo al Departamento Administrativo de la Función Pública, para el año 2007, 128 entidades del orden nacional y 881 del nivel territorial habían adoptado oficialmente el documento con los principios y valores en la entidad, y habían adelantado la interiorización de los principios y valores por parte todos los servidores. Sin embargo el contenido de los

---

<sup>34</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública, Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Estado Colombiano MECI.1000, Marzo de 2006. Pág. 19, [http://www.dafp.gov.co/Documentos/MANUAL\\_IMPLEMENTACION.pdf](http://www.dafp.gov.co/Documentos/MANUAL_IMPLEMENTACION.pdf)

códigos no está estandarizado, por lo cual no es posible garantizar la existencia de disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión de la contratación.

Por otro lado, hasta el momento no existe en el país una norma que sancione el incumplimiento de los principios contenidos en los códigos de ética, razón por la cual no es posible señalar consecuencias de índole administrativa o penal respecto de su violación, salvo que dichos principios se encuentren contemplados en los códigos disciplinario o penal.

### **Conclusiones:**

El Código Penal Colombiano y el Código Único Disciplinario, son normas que buscan establecer los derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés aplicables a los servidores públicos, y se constituyen en los principales referentes de la conducta exigible.

El Estado Colombiano no cuenta con un código de ética único para todos funcionarios del Gobierno que contenga disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera. De acuerdo al Modelo Estandar de Control Interno del Departamento Administrativo de la Función Pública, los códigos de ética son realizados por cada una de las entidades de acuerdo a su naturaleza y a la orientación del servicio público que presta.

Aunque un porcentaje importante de las entidades del nivel nacional y territorial han repostado haber implementado y socializado entre sus servidores los códigos de ética, estos no son de obligatorio cumplimiento y su violación no es sancionada, a menos que lo señalen los códigos disciplinario o penal.

De acuerdo a lo anterior se puede concluir que:

- Los Códigos Penal y Disciplinario son normas descriptivas de la conducta exigible a los servidores públicos en Colombia en las que se incluye las adquisiciones.
- Los Códigos Penal y Disciplinario son de obligatorio cumplimiento y las consecuencias son de índole administrativa o penal.
- No existe en Colombia un código de Ética para todos los funcionarios del Estado, sin embargo cada entidad pública está en la obligación de implementar el suyo propio.

<b>Asignación de Puntaje:</b> Por lo señalado, se asigna un puntaje de 2 al presente indicador.
---

## INDICADORES PEFA, PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**ID -10 v) Adjudicaciones de contratos: La adjudicación de todos los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US\$100.000 se publica, por lo menos trimestralmente, a través de medios apropiados.**

La ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, estableció en su artículo 61 lo siguiente: Mensualmente las entidades públicas de todos los órdenes enviarán a la imprenta nacional una relación de los contratos celebrados que superen el 50% de su menor cuantía en la cual deberán detallarse las personas contratantes, el objeto, el valor total y los costos unitarios, el plazo, los adicionales y modificaciones que hubiesen celebrado, el interventor y toda la información necesaria a fin de comparar y evaluar dicha contratación.

Por su parte, los artículos 6º. y 7º. del Decreto reglamentario 1477 de 1995 establecieron que las entidades estatales deberán remitir a la Imprenta Nacional la relación de contratos celebrados en el mes anterior que superen el 50% de su menor cuantía, dentro de los diez primeros días del mes siguiente.

El artículo 21 del decreto 2170 de 2002 estableció que aquellas entidades estatales que contaran con una página web, debían publicar las actas de la audiencia de adjudicación, por un término de cinco (5) días contados a partir del mismo día en que se suscriba, y las actas de audiencia pública para los casos de contratación directa de menor cuantía por el sistema de conformación dinámica de la oferta y de su adjudicación, se publicarían por un término de cinco (5) días contados a partir del mismo día en que se suscribía.

Posteriormente, en el año 2006 el Decreto 2434 de 2006 que modificó el decreto 2170 de 2002, señaló la obligatoriedad para las entidades de publicar en el Portal Único de Contratación los actos administrativos de adjudicación y las actas de audiencia pública cuando hubiera lugar. Así mismo estableció la publicación de los contratos, las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.

El cumplimiento de las entidades del nivel nacional y territorial frente a las directrices del Decreto 2170 de 2002, fue evaluado por la Corporación Transparencia por Colombia por última vez en el año 2006, a través del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. De acuerdo a los datos señalados por el Índice en el nivel central nacional: 106 entidades de 178 que hicieron parte de la muestra, publicaron en sus páginas Web las actas de adjudicación de la totalidad de sus contratos. En el nivel Departamental, por su parte, el

Índice de Transparencia Departamental 2006 identificó que de las 32 Gobernaciones del País, 15 publicaron la totalidad de las Actas de Adjudicación, 9 lo hicieron parcialmente y 6 no publicaron ninguna.

En relación a la publicidad a través del Portal Único de Contratación, es importante tener en cuenta que a partir de la expedición de la ley 1150 de 2007 y del Decreto 2474 de 2008, se hizo obligatorio el uso Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP y la publicidad de la información a través del Portal, como mecanismo de publicidad de las contrataciones que estén por encima de 50 SMLMV o por encima del 10% la menor cuantía, razón por la cual las entidades empezaron a cumplir con dichos requisitos so pena de falta de eficacia de las actuaciones.

### **ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones**

Una parte considerable del gasto público se efectúa a través del sistema de adquisiciones públicas. Un buen sistema de adquisiciones asegura el uso eficaz y eficiente del dinero. La competencia abierta para la adjudicación de los contratos ha demostrado ser la mejor base para lograr eficiencia en la adquisición de insumos y precios razonables en lo que respecta a la prestación de servicios y ejecución de programas públicos. Este indicador se centra en la calidad y la transparencia del marco reglamentario de las adquisiciones en cuanto al establecimiento del uso de la competencia abierta y leal como método preferido de las adquisiciones y a la determinación de las opciones apropiadas a la competencia abierta cuando así se justifique en determinadas situaciones específicas.

El sistema de adquisiciones se beneficia con el entorno de control global del sistema de gestión de las finanzas públicas, incluidos los controles internos aplicados por los organismos de ejecución y los controles externos realizados por auditores independientes, ref. ID-20, ID-21, ID-22 e ID-26.

Sin embargo, es una característica peculiar del proceso de adquisiciones públicas la participación directa de representantes del sector privado que, junto con los ciudadanos, son los afectados directos de los resultados del proceso de adquisiciones. Un buen sistema de adquisiciones se vale de la participación de estos interesados como parte del sistema de control, al establecerse un proceso claramente regulado que prevé la presentación de quejas por parte de los representantes del sector privado y la solución oportuna de ellas. El acceso al proceso y la información sobre las quejas permite a los interesados participar en el control del sistema.

Dimensiones	Requisitos mínimos para la calificación del aspecto pertinente. Metodología de calificación M2
i) Uso de la competencia abierta para la adjudicación de	Calificación = A: Existen datos precisos acerca del método utilizado para la adjudicación de los contratos públicos, según los cuales más del 75% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta.

<p>contratos que superan el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones</p>	<p>Calificación = B: Los datos disponibles acerca de la adjudicación de los contratos públicos revelan que más del 50% pero menos del 75% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta, pero los datos tal vez no sean precisos.</p> <p>Calificación = C: Los datos disponibles acerca de la adjudicación de los contratos públicos revelan que menos del 50% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta, pero los datos tal vez no sean precisos.</p> <p>Calificación = D: No existen datos suficientes para evaluar el método utilizado para adjudicar los contratos públicos, O BIEN los datos disponibles indican un uso limitado del método de la competencia abierta.</p>
<p>ii) Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones</p>	<p>Calificación = A: Cuando se utilizan otros métodos menos competitivos, ellos se justifican de conformidad con prescripciones reglamentarias claras.</p> <p>Calificación = B: Cuando se utilizan otros métodos menos competitivos, ellos se justifican de conformidad con prescripciones reglamentarias.</p> <p>Calificación = C: La justificación del uso de métodos menos competitivos es deficiente o bien no existe.</p> <p>Calificación = D: Las prescripciones reglamentarias no establecen claramente que la competencia abierta sea el método preferido para las adquisiciones.</p>
<p>iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones</p>	<p>Calificación = A: Se aplica un proceso (establecido por la legislación) para la presentación y oportuna resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. Dicho proceso es supervisado por un organismo externo, y la información relativa al resultado de las inconformidades está a disposición del público para su inspección.</p> <p>Calificación = B: Se aplica un proceso (establecido por la legislación) para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero no existe la posibilidad de elevar la solución de la queja a una autoridad externa superior.</p> <p>Calificación = C: Existe un proceso para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero su diseño es deficiente y no funciona de manera que permita la oportuna solución de las inconformidades.</p> <p>Calificación = D: No se ha fijado un proceso que permita presentar y tramitar inconformidades relativas al funcionamiento del proceso de adquisiciones.</p>

## **ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones**

### **i) Uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos que superan el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones**

El Estatuto General de Contratación, la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 señalan que la escogencia de los contratistas se efectuará siempre a través de licitación, salvo los casos establecidos por la misma ley como excepcionales. No obstante a este mandato, la menor cuantía que fija la frontera entre la contratación directa y la licitación, está establecida en función de los presupuestos anuales de las entidades y no de un valor fijo, lo que implica que entre mayor es el presupuesto de una entidad, el límite para contratar de manera directa también es mayor.

Conforme a lo establecido por la ley 1150 de 2007 para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1000 salarios mínimos legales mensuales; mientras que para aquellas que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales. Este escenario permite a entidades con grandes presupuestos utilizar la figura de contratación directa para realizar contratos de grandes cuantías.

De acuerdo al considerable monto de recursos ejecutados por las administraciones públicas mediante la contratación directa, diversos estudios han considerado necesaria la modificación de las cuantías establecidas por la ley. Frente al particular, el documento Conpes 3249 propuso una menor cuantía única para las entidades, de forma que la definición de acudir a un procedimiento de selección de contratistas mediante convocatoria pública o por contratación directa no dependa del tamaño de la apropiación presupuestal de la entidad.

En relación con lo anterior, el informe final de la Adaptación y Estimación de los Indicadores de Desempeño de la Metodología OCDE/CAD para el Sector Público Colombiano (que revisó el desempeño de la contratación de 10 entidades públicas del nivel central nacional), demostró que de un total de 4.366.244 millones de pesos que equivale al valor total de la contratación adelantada por las 10 entidades de la muestra, 1.264.523 millones correspondieron a convenios interadministrativos y de cooperación, y 90.230 millones a contratación por valores inferiores al 10% de la menor cuantía, lo cual indica que más del 30% del valor de la contratación de dicho grupo de entidades en 2007, no se hizo a través de convocatoria pública<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Naranjo, Salomé. PROYECTO “Adaptación y Estimación de los Indicadores de Desempeño de la Metodología Ocede/Cad Para El Sector Público Colombiano” Informe Final, 18 de septiembre de 2008. Pág. 15

A nivel territorial el uso de concurso público para la adjudicación de contratos es menos frecuente que en el nivel nacional; el Índice de Transparencia Municipal, elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia, reportó para el año 2006 que de una muestra de 252 municipios de todo el país<sup>36</sup>, en promedio del total de las contrataciones, el 44.17% se realizó por contratos de valores inferiores al 10% de la menor cuantía.

Asignación de Puntaje: Por lo señalado, se asigna una calificación: B al presente indicador.

## ii. Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones:

La ley 80 de 1993 señala los casos en los cuales las entidades podrán contratar directamente, de acuerdo al artículo 24 los casos excepcionales serán<sup>37</sup>:

- a) menor cuantía, b) empréstitos, c) contratos inter administrativos (con excepción del contrato de seguro), d) 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 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 agropecuarios 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; 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.

Adicional a las salvedades anteriormente enunciadas, el país cuenta con una serie de disposiciones de rango constitucional y legal y de diversa naturaleza jurídica, aplicables a

---

<sup>36</sup> El Índice de Transparencia Municipal evaluó en 2007 un total de 252 municipios de todo el país, equivalente al 100% de los municipios de primera categoría, el 93 % de los municipios de segunda categoría, el 87.5%, de tercera categoría, e 81% de cuarta categoría, el 54% de municipios de quinta categoría y el 17.3% de los municipios de sexta categoría.

<sup>37</sup> La ley 1150 de 2007, redujo las excepciones contempladas por la ley 80 de 1993, sin embargo teniendo en cuenta que el periodo seleccionado para la evaluación llega hasta diciembre 31 del año 2007, se decidió dejar el texto completo de la norma vigente para aquel momento.

los contratos que celebren determinadas entidades del Estado, entre los que se destacan las siguientes:

- a) Los contratos que celebren las universidades públicas
- b) Los contratos que celebre el Banco de la República
- c) Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales
- d) Los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social
- e) Los contratos que celebren las entidades estatales que tengan por objeto la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones para la adquisición y suministro de equipos, construcción, instalación y mantenimiento de redes y de los sitios donde se ubiquen.
- f) Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales competentes en el tema.
- g) Los contratos que celebren las Empresas Sociales del Estado
- h) Los contratos para garantizar la seguridad aérea y aeroportuaria, que celebre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
- i) Los contratos que celebren las entidades estatales que presten servicios públicos domiciliarios

Esta multiplicidad de excepciones permite que un porcentaje elevado de los recursos del Estado se ejecute a través de mecanismos que no requieren publicidad ni pluralidad de oferentes; igualmente la existencia de regímenes especiales dificulta y desalienta la participación de los proveedores potenciales en los procesos de adquisición y desestimula el ejercicio del control ciudadano. A lo anterior es necesario sumar el hecho de que los procesos de contratación de las entidades excluidas del régimen general son en la mayoría de los casos desconocidos por el público, pues la decisión de publicitarlos compete al propio ente, autorizado por la ley para expedir sus propios reglamentos internos de contratación.

De acuerdo al régimen de contratación aplicable para el año 2007, se pueden citar dos tipos de excepcionalidades que aumentaban los riesgos e corrupción en la contratación: los Convenios con organismos multilaterales y los Contratos interadministrativos. Los convenios con organismos internacionales han sido ampliamente cuestionados pues a través de ellos se entregan recursos públicos a organismos exentos del control fiscal, lo que convertía a los organismos internacionales en intermediarios para que las entidades

públicas pudieran realizar contratos sin necesidad de abrir concurso público y de hacer visible el proceso.

Los contratos interadministrativos por su parte, aunque estaban previstos para garantizar la colaboración armónica entre las diferentes entidades del estado para el logro de sus objetivos, en la práctica se han utilizado para que una entidad sometida al estatuto general de contratación pueda celebrar un convenio con otra entidad pública sujeta a un régimen especial, y así eludir el cumplimiento de los requisitos y plazos fijados a la primera por la ley 80 de 1993.

Estas situaciones ponen en evidencia que los regímenes de excepción no sólo benefician a las entidades sujetas a ellos, ya que es posible, mediante figuras como los contratos interadministrativos o los convenios de cooperación, acogerse a los mismos para evitar la licitación o el concurso público.

Aunque la existencia de regímenes especiales es necesaria para salvaguardar particularidades de ciertas entidades públicas, ya sea por su naturaleza, sus funciones o por las condiciones del entorno donde se desenvuelven (mercados cambiantes, compras reservadas, etc.), es importante tener en cuenta que dichos regímenes deben ser una “excepción” al marco general de contratación, sin embargo en Colombia el caso es excesivo y la multiplicidad de regímenes y excepciones no permite la consolidación de un único estatuto general de contratación, y expone a los procesos de contratación a mayor riesgo de corrupción, incluso dentro del marco de la legalidad.

Asignación de Puntaje: Por lo señalado, se asigna una calificación: B al presente indicador.
--

### **iii. Existencia y funcionamiento de un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones**

#### **Inconformidades durante la etapa pre-contractual:**

En virtud del principio de transparencia la ley 80 de 1993 establece que durante el trámite de los procedimientos de licitación pública se garantiza a los interesados la posibilidad de solicitar aclaraciones y/o de controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten. Lo cual complementa la ley 1150 de 2007 al señalar que durante la audiencia de adjudicación, y previamente a la adopción de la decisión definitiva de adjudicación, los interesados podrán pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad contratante a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación.

De acuerdo a la norma, las objeciones que se presenten durante el proceso de licitación pública, deben ser resueltas por el jefe de la entidad que promueve el proceso en el acto de adjudicación, lo cual convierte a la entidad en la única instancia en vía gubernativa para

resolver los recursos. La ley 1150 de 2007 establece que una vez el contrato fue celebrado el acto de adjudicación es irrevocable, por cuanto no es posible atacarlo ante la misma autoridad licitante y es necesario acudir al juez administrativo para elevar una protesta formal en su contra, sin embargo aclara que si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado.

En lo que respecta a la vía judicial, el Código Contencioso Administrativo - CCA señala que los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, y aclara que la interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato, y que una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.

#### **Inconformidades durante la etapa contractual:**

La ley 80 de 1993 establece en su capítulo VIII, los procedimientos para la solución de las controversias contractuales. De acuerdo al artículo 68, las entidades y los contratistas buscarán solucionar de forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual. Así mismo señala que al surgir diferencias, las partes acudirán al empleo de los mecanismos de solución de controversias contractuales previstos en la ley y a la conciliación, amigable composición y transacción. Para finalizar el parágrafo del citado artículo, aclara que los actos administrativos contractuales podrán ser revocados en cualquier tiempo, siempre que sobre ellos no haya recaído sentencia ejecutoriada.

La norma también señala que las autoridades no podrán establecer prohibiciones a la utilización de los mecanismos de solución directa de las controversias nacidas de los contratos estatales; y promueve la creación de cláusulas compromisorias a fin de someter a la decisión de árbitros las distintas diferencias que puedan surgir por razón de la celebración del contrato y de su ejecución, desarrollo, terminación o liquidación. De acuerdo al artículo 70 el arbitramento será en derecho, y los árbitros serán tres (3), a menos que las partes decidan acudir a un árbitro único. En las controversias de menor cuantía habrá un sólo arbitro.

Igualmente, se podrá acudir a los centros de conciliación y arbitramento institucional de las asociaciones profesionales, gremiales y de las cámaras de comercio para que diriman las controversias surgidas de los contratos. Así mismo la norma aclara que en las controversias

derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será un juez de la jurisdicción contencioso administrativa el competente para juzgar.

El artículo 77 de la ley 80 señala que los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo. Situación que obliga a aquellos que estén en desacuerdo o tengan protestas contra el acto de adjudicación, a remitirse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para impugnar la adjudicación mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De acuerdo al Código Contencioso Administrativo Colombiano - CCA cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas. Pese a lo anterior es importante aclarar que en el sistema judicial colombiano las demandas sobre nulidad y restablecimiento del derecho en materia contractual siguen el mismo proceso que cualquier otra demanda de nulidad que se presente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual significa que los procesos de contratación no tienen un manejo privilegiado ante los jueces, así como tampoco plazos predeterminados para la definición de los fallos.

Asignación de Puntaje: Por lo señalado, se asigna una calificación: C al presente indicador.
--

## Parte II – Indicadores de cumplimiento y desempeño

### *A. Antecedentes*

Con la aprobación de la reforma a la Ley de Contratación en julio de 2007, que entró en vigencia en enero de 2008, se introdujeron cambios importantes al sistema de contratación público colombiano, con el fin de asemejar sus procedimientos, reglas y herramientas a los estándares técnicos internacionales. Este cambio normativo, apoyado desde el principio en el año 2001 por el Banco Mundial, a través del proyecto MAFPII, es un escenario propicio para definir y estimar indicadores de desempeño del sistema de adquisiciones colombiano a fin de establecer una línea de base que permita el monitoreo y evaluación del nivel de progreso alcanzado por las entidades públicas en el futuro.

Adicionalmente, Colombia se sumó a la declaración de París y se embarcó en un compromiso de estimar en el corto plazo el indicador 2b, que mide la confiabilidad de su sistema de adquisiciones. En este contexto, es apropiado aplicar la metodología OCDE/CAD, razón por la cual el Gobierno de Colombia, liderado por la Comisión Intersectorial para la Contratación Pública – CINCO, y el Banco Mundial llevaron a cabo una primera etapa introductoria y de difusión de esta metodología el 24 y 25 de abril en Bogotá, a la que asistieron funcionarios de un grupo de entidades del sector público colombiano.

Para efectos de adaptar y estimar los indicadores de la OCDE/CAD en un grupo de entidades del sector público colombiano, se contrató esta consultoría. El alcance de la misma comprende: la validación o adaptación de los indicadores de desempeño de la contratación pública de la OCDE/CAD; la definición de los aspectos técnicos para llevar a cabo el levantamiento de información, tales como la identificación de la(s) fuente(s) de información para ser utilizadas como universo de referencia de las entidades objeto de estudio, la selección de entidades, la estimación del tamaño muestral y la selección de los contratos a ser analizados; el contacto con las entidades seleccionadas; el levantamiento y procesamiento de la información de cada uno de los contratos seleccionados; y la estimación de los indicadores de desempeño de la contratación pública.

Es importante aclarar que, atendiendo a la disponibilidad de tiempo y recursos para realizar el estudio, la propuesta metodológica presentada para realizar el mismo se circunscribió a la estimación de los indicadores en un grupo de diez entidades del Gobierno Nacional que serían seleccionadas bajo criterios de muestreo por conveniencia y, posteriormente, la selección de un grupo de contratos de estas entidades mediante alguna metodología de

muestreo probabilístico, de manera tal que los resultados obtenidos con este ejercicio lleguen a ser estadísticamente representativos a nivel de grupo, pero no a nivel de cada entidad, y podrán interpretarse sólo como indicativos de la realidad de la gestión de la contratación pública en las entidades públicas del orden nacional.

Este informe presenta en la primera sección la adaptación de la metodología OCDE/CAD acordada con el grupo de trabajo para el caso de Colombia<sup>38</sup>. En la segunda sección del documento se presentan los aspectos metodológicos relativos al levantamiento de la información para la estimación de los indicadores. Por último, la tercera sección comprende los resultados de la estimación de los indicadores de desempeño de la contratación pública en el grupo de diez entidades seleccionadas.

### ***B. Aspectos metodológicos para la estimación de los indicadores de desempeño de la contratación pública***

#### **Adaptación de los indicadores de desempeño de la OCDE/CAD**

En el Cuadro 1 se presenta versión adaptada de los indicadores de desempeño de la contratación pública al caso colombiano. La metodología de indicadores de la OECD/CAD comprende algunos que se estiman a partir de información estadística, es decir, analizando una muestra de contratos y los expedientes e información asociada a los mismos, otros que se estiman a partir de entrevistas con funcionarios de las entidades objeto de análisis, en este caso el Secretario General, a quien por lo general se le delega la ordenación del gasto, y el Jefe de la Oficina de Control Interno, y otros que se estiman a partir de encuestas de percepción y entrevistas<sup>39</sup>. Los indicadores de este estudio se circunscriben a los dos primeros grupos de indicadores.

Una variación de la adaptación realizada para el caso colombiano frente a los indicadores de la metodología de la OECD/DAC la constituye el reporte desagregado de algunos de

---

<sup>38</sup> El 4 de julio de 2008 se llevó a cabo una reunión con los miembros de la Secretaría Técnica de CINCO y con el consultor del Banco Mundial Jairo Salgado en la que se discutió la propuesta metodológica y las observaciones que sobre la misma había realizado el consultor del Banco Mundial Alfonso Sánchez. La metodología presentada en la primera sección del documento corresponde a la aprobada por el grupo de trabajo en dicha reunión, la cual fue sometida nuevamente a revisión sin haber recibido comentario alguno.

<sup>39</sup> En la actualidad, la Cámara Colombiana de la Infraestructura está aplicando una encuesta que permite medir la percepción del sector privado sobre el desempeño y cumplimiento del sistema de adquisiciones. Una vez se cuente con los resultados de la encuesta, éstos serán incorporados al cuadro No. 4, de resultados, presentado en la tercera sección de este informe.

estos de acuerdo con la modalidad de contratación y/o el objeto. Sin embargo, en tales casos basta con remitirse al resultado total del indicador para mantener la comparabilidad de los mismos con estimaciones o referentes internacionales.

En cuanto a las modalidades de contratación, bajo el marco legal vigente en el 2007, año para el cual se construyó la línea de base, la escogencia del contratista debía efectuarse siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los casos determinados por la ley, para los que se podía contratar directamente<sup>40</sup>. Sin embargo, la excepciones de contratación directa por menor cuantía, que era una de las más utilizadas, exigía el cumplimiento de una serie de requisitos que le daban al mismo un carácter de convocatoria pública, tales como la publicación de los proyectos de pliego y de los pliegos en el Portal Único de Contratación, salvo para los procesos de mínima cuantía<sup>41</sup> y aquellos con carácter de reservado. En este orden de ideas, había tres modalidades de contratación en el 2007, la licitación o concurso público, la contratación directa y la mínima cuantía; y tanto los procesos licitatorios como la mayoría de las contrataciones directas debían ser convocados de manera pública.

Por su parte, la desagregación de los indicadores por objetos adquiridos se realizó a nivel de bienes, servicios u obra.

Cuadro 1. Adaptación de los Indicadores de Desempeño de la Contratación Pública OCDE /CAD al caso colombiano

Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008
--	--------------------------------------

---

<sup>40</sup> Las causales de excepción a la licitación eran las siguientes:

a) menor cuantía, que correspondía a unos valores definidos por la ley en función del monto presupuestado anualmente para las entidades; b ) empréstitos; c) interadministrativos, con excepción del contrato de seguro; d) para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos encomendables exclusivamente 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 contaba con voluntad de participación; i) bienes y servicios requeridos para la defensa y seguridad nacional; j) cuando no existía la pluralidad de oferentes; k) productos de origen o destinación agropecuarios ofrecidos en las bolsas de productos legalmente constituidas; l) los contratos que celebren las entidades estatales para la prestación de servicios de salud; 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.

<sup>41</sup> Correspondiente a los contratos cuyo valor era igual o inferior al diez por ciento de la menor cuantía.

	Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008
A. Información estadística (objeto de análisis: expediente e información asociada al contrato seleccionado)		
PILAR I – MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO		
1) Marco legislativo y regulatorio de las adquisiciones públicas.		
1	(1b) Porcentaje de adquisiciones s.a. marco legislativo que se están evaluando (en volumen y cantidad de contratos) efectuadas mediante licitación pública	(1b-i) Distribución del número y valor de los contratos, según modalidades de contratación y objeto
2		(1b-ii) Porcentaje del número y del valor de los contratos cuyo proceso de selección fue convocado de manera pública, según modalidad y objeto
3		(1b-iii) Principales causales de excepción a la convocatoria pública
4	(1c-a) Porcentaje de invitaciones a licitaciones públicas anunciadas públicamente	(1c-a) Porcentaje de licitaciones con evidencia de aviso de publicación, según objeto de contratación
5	(1c-b) Cantidad de días promedio entre el aviso de licitación pública y la apertura de las ofertas según el tipo de adquisición	(1c-b-i) Promedio de días para la preparación de las propuestas, según modalidad y objeto de contratación <sup>42</sup>
6		(1c-b-ii) Promedio de días para la evaluación de las propuestas, según modalidad y objeto de contratación <sup>43</sup>
7	(1d) Porcentaje de documentos de licitación pública que incluyen disposiciones que limitan participar a grupos licitantes por motivos distintos de las calificaciones o exclusiones	(1d) Porcentaje de contratos cuyo proceso de selección del proveedor incluyó disposiciones discriminatorias que limitaban la participación de oferentes por motivos diferentes a las

<sup>42</sup> Estimado como (a-b), donde (a) es la fecha de presentación de propuestas o fecha de cierre del proceso licitatorio; y (b) es la fecha de publicación de TORs definitivos o fecha de apertura del proceso licitatorio.

<sup>43</sup> Estimado como (c-a), donde (c) es la fecha de la resolución de adjudicación o de cierre del término de evaluación; y (a) es la fecha de presentación de propuestas o fecha de cierre del proceso licitatorio-

	Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008
	aceptables	calificaciones o exclusiones aceptables, según modalidad y objeto de contratación
8	(1e) Porcentaje de ofertas rechazadas en cada proceso	(1e) Porcentaje promedio de ofertas rechazadas en cada proceso, según modalidad y objeto de contratación
9	(1f-a) Porcentaje de ofertas que incluyen criterios de la evaluación no cuantificables o subjetivos	(1f-a) Porcentaje de contratos cuyo proceso de selección del proveedor incluyó criterios de calificación aspectos del oferente
10	(1g) Porcentaje de licitaciones públicas que se abrieron en público y fueron debidamente registradas en actas	(1g) Porcentaje de licitaciones públicas que se abrieron en público y fueron debidamente registradas en actas
11	(1h) Porcentaje de casos resueltos dentro de los plazos establecidos en el marco legal	(1h) Porcentaje de contratos suscritos mediante licitación pública cuyo proceso de selección del proveedor registró observaciones para los cuales se dio respuesta en el término legal
2) Existencia de documentos y reglamentos sobre la implementación		
12	(2b) Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación	(2b) Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación. NA
13	(2c-a) Porcentaje de casos donde se utilizó la precalificación adecuadamente como lo provee el marco legal	(2c-a) Porcentaje de casos donde se utilizó la precalificación adecuadamente como lo provee el marco legal. NA
14	(2c-b) Porcentaje de casos que utilizaron los criterios objetivos de precalificación del tipo cumple/no cumple en oposición a criterios cualitativos subjetivos	(2c-b) Porcentaje de casos que utilizaron los criterios objetivos de precalificación del tipo cumple/no cumple en oposición a criterios cualitativos subjetivos. NA
15	(2f) Porcentaje de oferentes que utilizan las Condiciones Generales de los Contratos (CGC), cláusulas estándar o plantillas, según corresponda	(2f) Porcentaje de oferentes que utilizan las Condiciones Generales de los Contratos (CGC), cláusulas estándar o plantillas, según corresponda. NA
PILAR II – MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN		
3) El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público		

	Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008
16	(3b) Porcentaje de pagos efectuados con atraso (por ejemplo, que excedan el programa de pagos establecido por contrato)	(3b-i) Porcentaje de contratos con evidencia de atraso en los pagos, frente a lo pactado
17		(3b-ii) Tiempo promedio de rezago en la revisión del entregable por parte del supervisor/interventor, frente a lo previsto en el contrato
18	(3b-iii) Cantidad promedio de días de atraso	(3b-iii) Tiempo promedio de atraso en la ejecución de la orden de pago desde que ésta era exigible
19	(3d-a) Porcentaje de contratos mayores sin informes de terminación	(3d-a) Porcentaje de licitaciones con acta o resolución de liquidación
20	(3d-b) Tiempo promedio transcurrido después de la liquidación final del contrato dentro del cual se finalizan los informes de terminación	(3d-b) Tiempo promedio transcurrido entre la finalización de la ejecución del contrato de licitación y la suscripción del acta de liquidación
5) Existencia de capacidades para el desarrollo institucional		
21	(5b) Antigüedad de la información	(5b) Porcentaje de contratos para los cuales existe evidencia de que se cumplió oportunamente con la obligación de publicación en el Portal Único de Contratación <sup>44</sup> y el SICE, según modalidad y objeto
PILAR III – LAS ADQUISICIONES Y PRACTICAS DE MERCADO		
6) Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes		
22	(6 <sup>a</sup> ) Cantidad de días promedio del ciclo de adquisición desde el aviso de licitación hasta la adjudicación del contrato	(6 <sup>a</sup> ) Duración del proceso de contratación desde la fecha de publicación de TORs definitivos o de apertura del proceso licitatorio hasta la

<sup>44</sup> De acuerdo con el decreto 2434 del 2006, las entidades debían publicar los contratos en la fecha de su expedición o a más tardar el día hábil siguiente. Por su parte, el decreto 3512 de 2003 establece que las entidades deben registrar en el SICE a más tardar el quinto día hábil de cada mes los contratos perfeccionados y legalizados en el mes inmediatamente anterior.

	Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008
		fecha de la resolución de adjudicación o de cierre del término de evaluación <sup>45</sup>
23	(6c) Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos	(6c) Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos para estimar los indicadores de desempeño pre-contractual y contractual
7) Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas		
24	(7b) Cantidad promedio de ofertas presentadas en cada proceso	(7b) Cantidad promedio de ofertas presentadas por proceso
25	(8 <sup>a</sup> ) Porcentaje de contratos que contienen información sobre la parte responsable de la administración del contrato	(8 <sup>a</sup> -i) Porcentaje de contratos que contienen información sobre la parte responsable de la administración/supervisión del contrato
26	(8 <sup>a</sup> ) Hay evidencia en los contratos examinados de que la administración del contrato es oportuna	(8 <sup>a</sup> -ii) Porcentaje de contratos que dieron origen a procesos judiciales
27	(8b) Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de controversias	(8b) Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de controversias
ADICIONALES A METODOLOGÍA OCDE		
28		Porcentaje promedio de ahorro asociado a la convocatoria pública <sup>46</sup>
B. Información a obtener del Secretario General, el Jefe de Personal, el Jefe del Grupo de Contratos y/o el Jefe de la Oficina de Control Interno de cada entidad (reporte a nivel de grupo, no por entidad)		
PILAR II – MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN		
5) Existencia de capacidades para el desarrollo institucional		
29	(5c-a) Cantidad de funcionarios en el área de adquisiciones en gobierno central que reciben capacitación formal	(5c-a) Cantidad de funcionarios en el área de adquisiciones en gobierno central que reciben capacitación formal

<sup>45</sup> Estimado como la sumatoria de los indicadores (3a) y (3b)..

<sup>46</sup> Estimado como la razón dada por el valor de suscripción del contrato y el valor presupuestado como parte de proceso.

	Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008
	en el año	en el año
30	(5c-b) Promedio del tiempo que espera para ingresar a un evento formal de capacitación	(5c-b) Promedio del tiempo que espera para ingresar a un evento formal de capacitación
PILAR IV – INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS		
9) El país tiene sistemas efectivos de control y auditoria		
31	(9d) Porcentaje de agencias que cuentan con procedimientos escritos de control interno	(9d) Porcentaje de agencias que cuentan con procedimientos escritos de control interno para el área de contratación

De otro lado, si bien los indicadores (9.a), (10.a), (10.b) y (11.a) no aplican para la vigencia 2007, se consideró importante dejarlos dentro de la línea de base, ya que el (10.a) y el (10.b) aplicarán para el marco legal colombiano a partir del 2008 y, adicionalmente, es un hecho que las prácticas internacionales están llevando a lo cuantificado a través de los otros dos indicadores, por lo que es muy probable que en el futuro cercano se adopten reglas que permitan la estimación de los mismos.

#### **Fuente de información y criterios utilizados para construir un universo de referencia de contratos suscritos por las entidades objeto de análisis**

Se utilizaron tres fuentes de información para conformar el universo de referencia de la contratación de las entidades seleccionadas: los registros de información de contratos reportados en el módulo de compromisos del SIIF para la vigencia 2007; los formatos 5 y 5ª de la Rendición de la Cuenta Anual de la Contraloría General de la República (CGR) para el primer y segundo semestre de la vigencia 2007; y la relación de contratos suministrada por las entidades para las cuales no se contó con información completa de las otras dos fuentes.

Algunas de las bondades de los registros de información reportados en el módulo de compromisos del SIIF para la construcción de un universo de referencia de la contratación pública son las siguientes:

*Amplia cobertura a nivel nacional central:* contiene información, para la vigencia 2007, de 112.189 registros de compromisos registrados por 392 unidades ejecutoras de presupuesto pertenecientes a 57 entidades del Gobierno Nacional Central por un valor de \$8,14 billones de pesos (de 2007).

*Alta confiabilidad de la información:* por ser el SIIF un sistema de seguimiento a la ejecución presupuestal de las entidades es alimentado con información de valores, identificación de proveedores, de contratos, etc., de altísima calidad. De hecho, uno de los temores al momento del diseño metodológico era el de llegar a las entidades y no poder identificar los contratos a partir del número de contrato y valor arrojados por esta fuente, pero inclusive en los casos más complejos de entidades que cuentan con numerosos ordenadores de gasto y para los cuales puede haber duplicidad en la numeración de los contratos, etc., la información adicional que reporta el sistema, tal como el número y la fecha de los compromisos presupuestales o el rubro presupuestal, permitieron identificar la unidad ejecutora y el contrato seleccionado en la muestra.

Contiene una información sobre el tipo de contrato que permite aplicar un primer filtro a la base de datos de manera rápida.

A continuación se presenta un resumen del número y valor de los contratos registrado en el SIIF:

Cuadro 2. Valor y Número de compromisos de los contratos registrados en el SIIF - MHCP para la vigencia 2007

Tipo de contrato	Valor		Contratos		
	Millones	%	Número	%	
Arrendamiento	48.143	1	4234	4	
Compraventa	1.975.023	24	38963	35	
Concesión	14.795	0	131	0	
Consultoría	21.902	0	467	0	
Fiducia	217.370	3	55	0	
Contrato interadministrativo	864.700	11	1022	1	
Obra	198.370	2	1484	1	
Fue	Prestación de servicios	1.801.939	22	62983	56
nte:	Convenio	2.995.659	37	2850	3
esti	<b>Total</b>	<b>8.137.901</b>	<b>100</b>	<b>112.189</b>	<b>100</b>

maciones del consultor a partir de la información del SIIF-MHCP.

Es importante aclarar que dentro del tipo de contrato “convenio” hay un porcentaje importante de registros de gran valor que no corresponde a gastos de adquisiciones, sino a transferencias, subsidios e inversiones en el mercado de capitales. Algunos ejemplos de los objetos de estos contratos son los aportes de la Nación a entidades territoriales para sus sistema de transporte masivo, recursos para el programa Banca de Oportunidades, incentivos a los productores agropecuarios y pesqueros, convenios de concurrencia para la liquidación de entidades públicas, comisiones para garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías, cobertura de precios en bolsas internacionales.

De otro lado, los formatos 5 y 5ª de la rendición de la cuenta anual de la CGR constituyen una fuente de información valiosa, en particular para el caso de las entidades de nivel nacional que no forman parte del gobierno central y que no se encuentran en línea en el

SIIF. Sin embargo, para trabajar con esta fuente de información se debe disponer de tiempo para la depuración de la información, en especial de los valores, ya que los formatos no se encuentran consolidados y algunos de los valores pueden estar en miles, otros en millones, etc., de manera tal que la suma de los valores sin verificar puede comprender enormes distorsiones frente a lo real.

Tras la ponderación de las ventajas de cada una de las fuentes anteriores, se tomó la decisión de utilizar la fuente SIIF para las entidades del nivel central y la de la CGR para las entidades descentralizadas. Adicionalmente, dado que no se obtuvo por parte del CGR la información de entidades que pertenecen al sector social y debido a que se detectó que la información del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) correspondía únicamente al segundo semestre, se trabajó con la relación de contratos suministrada directamente por estas entidades.

### **Selección del grupo de entidades objeto de análisis y construcción del universo de referencia de la contratación**

Con el fin de garantizar la variedad y la representatividad del conjunto de las entidades<sup>47</sup> públicas del orden nacional se aplicaron tres criterios para seleccionar las diez entidades que conformarían la muestra: (i) pertenencia a los principales sectores ejecutores del presupuesto de gasto en adquisiciones; (ii) contar con una representatividad del perfil de la contratación del sector público colombiano en términos de los objetos contratados; y (iii) que un porcentaje importante del presupuesto de adquisiciones de la entidad se ejecute en el marco de la Ley 80 y no a la luz de regímenes especiales y excepciones.

En cuanto al primer criterio, en un estudio realizado en julio de 2007 por la consultora<sup>48</sup> se cuantificó el monto de recursos del presupuesto general de la nación disponible para realizar adquisiciones en la vigencia 2007, a partir de la selección de los rubros pertinentes del presupuesto de gastos de funcionamiento, de operación comercial y de inversión. De esta forma, se estimó que el presupuesto de adquisiciones de las entidades del gobierno nacional para la vigencia 2007 ascendía a \$15.4 billones, del cual cerca del 60% estaba

---

<sup>47</sup> Por “entidad” se entiende una unidad ejecutora del Presupuesto General de la Nación que cuenta con autonomía financiera y presupuestal.

<sup>48</sup> Naranjo, Salomé (2007), “Coordinación y acompañamiento institucional del proyecto piloto de abastecimiento estratégico en el sector defensa y formulación de una propuesta para implementar proyectos futuros de abastecimiento estratégico en el sector público colombiano”. Informe final de la consultoría contratada por el Banco Mundial en calidad de Cooperación Técnica para el Proyecto de Contratación Pública del DNP, Bogotá D.C., 9 de julio.

concentrado en tres sectores -defensa y seguridad, con el 27.3% del gasto; transporte, con el 20.5%; y protección social, con el 10.6%- . Otros sectores que concentraban gran parte de este presupuesto eran Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural e Interior y Justicia.

En cuanto al segundo criterio, en otro estudio realizado por la consultora en el 2006<sup>49</sup> se estableció el perfil de la contratación pública colombiana desde diversos criterios a partir de la construcción de un universo de referencia de la contratación con base en información de la vigencia 2004. En cuanto al perfil de la contratación de las entidades del orden nacional, según el objeto, se encontró lo siguiente: el 52% del valor contratado y el 72% del número de contratos corresponde a servicios; el 26% del valor contratado y el 22% del número de contratos corresponde a bienes; y el 22% del valor contratado y el 6% del número de contratos corresponde a obra.

Con el fin de llegar a una selección de entidades que adicional a los dos primeros criterios cumpliera con el tercero de ellos, se procesó la información disponible y se filtró de la misma los contratos de arriendo, los interadministrativos, los convenios y los contratos de mínima cuantía. Una vez seleccionadas las entidades se analizaron uno a uno los registros de convenios provenientes de la fuente de información del SIIF para o bien excluirlos del universo de referencia o reclasificarlos como convenios interadministrativos, de cooperación, etc. y, adicionalmente, se excluyeron los contratos de aportes del ICBF ya que los mismos gozan de un régimen especial que les permite obviar los procedimientos de la Ley de contratación pública.

Las entidades que resultaron seleccionadas fueron las siguientes:

1. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) – Gestión General.
2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) – Gestión General.
3. Ejército Nacional (Ministerio de Defensa Nacional – Gestión General)
4. Dirección General de Sanidad Militar (Ministerio de Defensa Nacional – Salud)
5. Ministerio de Agricultura – Gestión General.
6. Ministerio de Protección Social – Gestión General.
7. Ministerio de Educación Nacional – Gestión General.
8. Instituto Nacional de Vías (INVIAS) - Excluyendo las Direcciones Territoriales
9. Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) - Región Central
10. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Sede Nacional y Regional Bogotá.

---

<sup>49</sup> Naranjo, Salomé (2007), El perfil de la Contratación Pública, Revisión del documento entregado en el sexto informe de la consultoría No. 2051579 contratada por el Proyecto de Contratación Pública BIRF – DNP, Bogotá D.C., 9 de octubre.

El universo de referencia de los contratos suscritos por estas entidades en el 2007, construido a partir de las tres fuentes mencionadas, ascendió a los 35.151 contratos por un valor de 4.37 billones de pesos corrientes.

Dado que el propósito de este estudio es estimar los indicadores de desempeño de la contratación pública, y el primero de ellos busca cuantificar la medida en que se usa la competencia abierta para la adjudicación de contratos que deben ser convocados de manera pública, es decir aquellos que superan el umbral monetario establecido por la ley para las pequeñas adquisiciones o aquellos cuyo objeto no corresponde con las exclusiones que prevé la ley, se extrajo del universo de referencia construido aquellos contratos que, de acuerdo con las normas vigentes en el 2007, no requerían de convocatoria pública para la selección del contratista. En concreto, se sacó del universo de referencia construido aquellos contratos cuyo valor correspondía a la mínima cuantía de cada una de las entidades, los de arrendamiento, los convenios y los de aporte para el caso del ICBF, exclusiones rápidamente identificables a partir de las variables originales de las fuentes de información.

De esta forma, el universo de contratos para las diez entidades quedó conformado por 1955 contratos valorados en 2.77 billones de pesos (63.4% del valor total). Las entidades seleccionadas y el valor y número de contratos suscritos en la vigencia 2007 se presentan en el Cuadro 3.

De otro lado, dada la importancia y urgencia de contar con información de este tipo para unidades ejecutoras de presupuesto regionales y para las entidades territoriales, se había propuesto adelantar un ejercicio de estimación de indicadores en un grupo de entidades aplicando una metodología de estimación no controlada. Por estimación no controlada se entiende aquella en la que las entidades realizan el levantamiento de la información por sí solas, bajo unas directrices y herramientas metodológicas suministradas por el consultor. Los objetivos planteados en su momento para las estimaciones no controladas eran, en primer lugar, posibilitar la aplicación la metodología OCDE adaptada en entidades interesadas que se encontraran por fuera del alcance de esta consultoría y, en segundo lugar, ponderar los resultados de la metodología de trabajo en términos de la calidad y oportunidad de la información.

Dos razones motivaron el desechar la idea del experimento anterior. La primera de ellas, el no haber recibido solicitud por parte de entidad alguna para participar en un ejercicio no controlado. La segunda la constituyeron los pobres resultados obtenidos, en términos de la oportunidad y calidad de la información, para aquellos casos en los que la información para la estimación de los indicadores no se encontró en los expedientes y se debió solicitar a algunas entidades mediante un oficio formal<sup>50</sup>, quedando claro que una condición necesaria,

---

<sup>50</sup> Esto ocurrió principalmente en el caso de la información relacionada con la ejecución de los contratos (fechas de entrega de productos, fechas de aceptación de los mismos, fechas de ejecución

pero no suficiente, para que un ejercicio de levantamiento de información no controlado sea exitoso es que la motivación de participar en el mismo provenga de la entidad y no de un requerimiento externo.

---

de las ordenes de pago y la información relacionada con la liquidación del contrato).

Cuadro 3. Entidades seleccionadas para la estimación de indicadores de desempeño de la contratación pública, número y valor de los contratos por entidad.

Entidad		Universo de referencia de contratos objeto de análisis				Arrendamiento				Convenios (interadministrativos, de cooperación, etc.)		Aporte		Universo de referencia de contratos suscritos en la vigencia 2007	
		Número	Valor (\$Mill.)	Mínima Cuantía	Valor (\$Mill.)	Número	Valor (\$Mill.)	Número	Valor (\$Mill.)	Número	Valor (\$Mill.)	Número	Valor (\$Mill.)	Número	Valor (\$Mill.)
1	DANE - Gestión General	399	14.638	7.790	20.626	42	264	9	9.794	8.240	45.322				
2	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión (	60	13.027	173	2.187			3	2.838	236	18.052				
3	Ejército Nacional (MDN - Ejército)	346	374.634	1.523	22.018	7	113	21	75.384	1.897	472.149				
4	Dirección General de Sanidad Militar (MDN - Salud)	53	15.754	270	2.034	10	274	3	4.331	336	22.394				
5	Ministerio de Agricultura - Gestión General	35	49.273	178	1.282			22	428.152	235	478.707				
6	Ministerio de Protección Social - Gestión General	50	16.572	199	3.032	12	383	26	97.484	287	117.471				
7	Ministerio de Educación Nacional - Gestión General	167	58.336	404	5.871	2	90	31	101.146	604	165.442				
	<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>1.110</b>	<b>542.233</b>	<b>10.537</b>	<b>57.050</b>	<b>73</b>	<b>1.124</b>	<b>115</b>	<b>719.129</b>	<b>11.835</b>	<b>1.319.537</b>				
8	INVIAS (Excluye Direcciones Territoriales)	552	1.186.108	289	8.775			1.087	287.925	1.928	1.482.808				
9	INPEC	105	184.345	64	2.765	1	119	55	4.795	225	192.024				
10.1	ICBF Sede Nacional	170	854.417	665	9.288	25	277	13	248.418	88	96.241				
10.2	ICBF Regional Bogotá	18	2.501	1.332	12.414	25	783	17.800	4.256	1.027	143.281				
	<b>Gobierno Nacional Descentralizado (estimado)</b>	<b>845</b>	<b>2.227.371</b>	<b>2.350</b>	<b>33.243</b>	<b>51</b>	<b>1.179</b>	<b>18.955</b>	<b>545.394</b>	<b>1.115</b>	<b>239.521</b>				
	<b>Total</b>	<b>1.955</b>	<b>2.769.604</b>	<b>12.887</b>	<b>90.293</b>	<b>124</b>	<b>2.303</b>	<b>19.070</b>	<b>1.264.523</b>	<b>1.115</b>	<b>239.521</b>				<b>4.366.244</b>

Entidad		Universo de referencia de contratos objeto de análisis				Arrendamiento				Convenios (interadministrativos, de cooperación, etc.)		Aporte		Universo de referencia de contratos suscritos en la vigencia 2007	
		Número	Valor	Mínima Cuantía	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
1	DANE - Gestión General	4,8	32,3	94,5	45,5	0,5	0,6	0,1	21,6	-	100,0	100,0			
2	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión (	25,4	72,2	73,3	12,1	-	-	1,3	15,7	-	100,0	100,0			
3	Ejército Nacional	18,2	79,3	80,3	4,7	0,4	0,0	1,1	16,0	-	100,0	100,0			
4	Dirección General de Sanidad Militar	15,8	70,3	80,4	9,1	3,0	1,2	0,9	19,3	-	100,0	100,0			
5	Ministerio de Agricultura - Gestión General	14,9	10,3	75,7	0,3	-	-	9,4	89,4	-	100,0	100,0			
6	Ministerio de Protección Social - Gestión General	17,4	14,1	69,3	2,6	4,2	0,3	9,1	83,0	-	100,0	100,0			
7	Ministerio de Educación Nacional - Gestión General	27,6	35,3	66,9	3,5	0,3	0,1	5,1	61,1	-	100,0	100,0			
	<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>9,4</b>	<b>41,1</b>	<b>89,0</b>	<b>4,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>54,5</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			
8	INVIAS (Excluye Direcciones Territoriales)	28,6	80,0	15,0	0,6	-	-	56,4	19,4	-	100,0	100,0			
9	INPEC	46,7	96,0	28,4	1,4	0,4	0,1	24,4	2,5	-	100,0	100,0			
10.1	ICBF Sede Nacional	17,7	70,7	69,2	0,8	2,6	0,0	1,4	20,6	9,2	8,0	100,0	100,0		
10.2	ICBF Regional Bogotá	0,1	1,5	6,6	7,6	0,1	0,5	88,1	2,6	5,1	87,8	100,0	100,0		
	<b>Gobierno Nacional Descentralizado (estimado)</b>	<b>3,6</b>	<b>73,1</b>	<b>10,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>81,3</b>	<b>17,9</b>	<b>4,8</b>	<b>7,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		
	<b>Total</b>	<b>5,6</b>	<b>63,4</b>	<b>36,7</b>	<b>2,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>54,3</b>	<b>29,0</b>	<b>3,2</b>	<b>5,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		

## **Determinación del tamaño de la muestra y criterios de selección de los contratos que conforman la muestra**

Dado que 21 de los 28 indicadores (75%) corresponden a proporciones y se conoce el total de la población, es decir, el total de los contratos suscritos por las entidades que conforman el grupo de estudio, se utilizó la fórmula para determinación del tamaño muestral de una población finita sobre la que se realizó la inferencia de las razones y de las medias de los indicadores de desempeño en el grupo de entidades<sup>51</sup>. Los parámetros utilizados para la selección de la muestra fueron los siguientes:

El total de la población, N, dado por el total de contratos suscritos que superan la mínima cuantía en cada una de las entidades en cada momento del tiempo, excluyendo los contratos de arrendamiento, los convenios de cooperación y los contratos interadministrativos, en razón a que son algunas de las excepciones a la licitación contempladas por la ley en el 2007 y, por ende, para su suscripción no se requería adelanta proceso de selección alguno.

Nivel de confianza o seguridad (1- $\alpha$ ) del 95%, que da lugar a un coeficiente ( $Z\alpha$ ) de 1.96.

Nivel de precisión, d, del 7%.

Nivel de la proporción esperada del indicador, p, del 50%, que es la que maximiza el tamaño muestral, dado que se desconoce este parámetro; éste nivel de la proporción esperada da lugar a q = (1-p) del 95%.

La fórmula utilizada para calcular el tamaño de la muestra, n, es la siguiente:

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + (Z_{\alpha}^2 * p * q)}$$

Las inferencias realizadas a partir de la muestra seleccionada son representativas de la gestión de la contratación, según la modalidad de contratación –contratación directa o licitación- y de acuerdo con el tipo de bien –bien, servicio, obra-, a nivel del grupo de entidades, mas no a nivel de cada entidad.

Después de determinar el número de contratos que conforman la muestra se distribuyó el mismo entre las entidades, en función de la participación del total de contratos suscritos por las mismas en el total de contratos del universo de referencia de contratos objeto de

---

<sup>51</sup> El tamaño de la muestra para hacer una estimación de la media poblacional requiere del conocimiento de la varianza de la distribución de la variable cuantitativa sobre la cual se van a realizar las inferencias. Debido a que en la actualidad se desconoce esta información y a sabiendas de que dicha varianza es diferente para cada entidad, se decidió trabajar para la totalidad de los indicadores con la fórmula para la estimación del tamaño muestral para la inferencia de proporciones.

análisis. Posteriormente, se ordenó el universo de contratos al interior de cada entidad según cuantía y objeto y se realizó una selección aleatoria.

Se obtuvo un tamaño muestral de 180 contratos, para un porcentaje de error de las inferencias del 7%. A continuación se presenta un resumen del perfil de la contratación pública de las entidades del orden nacional, del universo de contratos para las entidades objeto de análisis y de la muestra de contratos seleccionados para estimar los indicadores de desempeño de la contratación.

Cuadro 4. Distribución del número de contratos, según objeto

Objeto	Perfil	Universo	Muestra
	Gobierno Nacional/1	10 entidades	
Bienes	22%	20%	21%
Obras	6%	17%	17%
Servicios	72%	63%	62%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: 1/ Naranjo, Salomé (2007), El perfil de la Contratación Pública.

***Estimación de los indicadores de desempeño de la contratación pública para la muestra de contratos del gobierno nacional central***

A partir de la información levantada para los 180 contratos seleccionados se estimaron los indicadores de desempeño para la contratación pública. En el cuadro 5 se presentan los resultados obtenidos y en el anexo 1 se anexa la información recopilada sin revelar la entidad y el número del contrato correspondiente, toda vez que no es objetivo de este trabajo adelantar gestiones de control de ninguna naturaleza.

Cuadro 5. Estimación de los Indicadores de Desempeño de la Contratación Pública OCDE/CAD en el grupo de 10 entidades del gobierno nacional colombiano

Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente															
<b>PILAR I – MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO</b>																			
1) Marco legislativo y regulatorio de las adquisiciones públicas																			
(1b) Porcentaje de adquisiciones s.a. marco legislativo que se están evaluando (en volumen y cantidad de contratos) efectuadas mediante licitación pública	Distribución del número y valor de los contratos suscritos en la vigencia 2007 (preliminar/1)	<table border="1" data-bbox="596 837 788 1106"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Número</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Mínima cuantía</td> <td>80.1%</td> <td>13.4%</td> </tr> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>19.0%</td> <td>45.2%</td> </tr> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>0.8%</td> <td>41.5%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>100.0%</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>	Modalidad	Número	Valor	Mínima cuantía	80.1%	13.4%	Contratación directa	19.0%	45.2%	Licitación pública	0.8%	41.5%	Total	100.0%	100.0%	De acuerdo con el marco normativo vigente en el 2007 la selección del contratista debía realizarse siempre bajo la modalidad de licitación o concurso público, salvo en determinados casos contemplados en la ley, en los que se podía contratar directamente. Entre las causales de contratación directa se encontraba la menor cuantía, pero aún para los procesos contratados mediante esta causal había una	Estadísticas enviadas por entidades objeto de análisis
Modalidad	Número	Valor																	
Mínima cuantía	80.1%	13.4%																	
Contratación directa	19.0%	45.2%																	
Licitación pública	0.8%	41.5%																	
Total	100.0%	100.0%																	
	1/ Estimado a partir de la información reportada por siete de diez entidades.	Para el 41.5% del valor total contratado en el 2007 por el grupo de entidades objeto de análisis medió un proceso de licitación o concurso público.																	
	El 80.1% del total de los contratos firmados en el 2007, que concentraban el 13.4% del valor total contratado, se suscribió de manera directa, sin que legalmente hubiese tenido que mediar proceso de competencia alguno.	El 45.2% del valor y el 19% de los contratos se suscribió en el 2007 de manera directa, pero una proporción importante de este valor fue contratado por el grupo de entidades analizadas a través de procesos competidos.																	

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Fuente																											
	(1b-ii) Porcentaje del número y del valor de los contratos cuyo proceso de selección fue convocado de manera pública, según modalidad y objeto	<p>Porcentaje de contratos convocados de manera pública, según modalidad de contratación</p> <table border="1" data-bbox="510 828 662 1478"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Valor</th> <th>Número</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>94,3%</td> <td>52,4%</td> </tr> <tr> <td>Licitación o concurso público</td> <td>100,0%</td> <td>100,0%</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>99,4%</b></td> <td><b>66,7%</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>Porcentaje de contratos convocados de manera pública, según objeto adquirido</p> <table border="1" data-bbox="734 828 917 1478"> <thead> <tr> <th>Objeto</th> <th>Valor</th> <th>Número</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bien</td> <td>100,0%</td> <td>97,4%</td> </tr> <tr> <td>Servicio</td> <td>99,2%</td> <td>47,3%</td> </tr> <tr> <td>Obra</td> <td>100,0%</td> <td>100,0%</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>99,4%</b></td> <td><b>66,7%</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>El 100% de las contrataciones realizadas por el grupo de entidades objeto de análisis en el 2007 mediante procesos licitatorios o concursos públicos fueron convocadas públicamente. En el caso de las contrataciones directas, el 52.4% de los contratos y el 94.3% del valor fue convocado públicamente en estas entidades. Los contratos no competidos se concentran prácticamente en el grupo de servicios.</p>	Modalidad	Valor	Número	Contratación directa	94,3%	52,4%	Licitación o concurso público	100,0%	100,0%	<b>Total</b>	<b>99,4%</b>	<b>66,7%</b>	Objeto	Valor	Número	Bien	100,0%	97,4%	Servicio	99,2%	47,3%	Obra	100,0%	100,0%	<b>Total</b>	<b>99,4%</b>	<b>66,7%</b>	Observaciones exigencia de convocar públicamente el proceso de selección del contratista y prácticamente recorrer un camino similar al de una licitación corta y algo simplificada. Los procesos de contratación directa por menor cuantía que no requerían convocatoria pública eran la mínima cuantía y aquellos con reserva.
Modalidad	Valor	Número																												
Contratación directa	94,3%	52,4%																												
Licitación o concurso público	100,0%	100,0%																												
<b>Total</b>	<b>99,4%</b>	<b>66,7%</b>																												
Objeto	Valor	Número																												
Bien	100,0%	97,4%																												
Servicio	99,2%	47,3%																												
Obra	100,0%	100,0%																												
<b>Total</b>	<b>99,4%</b>	<b>66,7%</b>																												

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad y Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente												
<p>OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.</p>	<p>(1b-iii) Principales causas de excepción a la convocatoria pública diferentes a interadministrativo y arrendamiento: intuición de personae o prestación de servicios; urgencia declaratoria desierta de la licitación o concurso; ausencia de propuestas válidas; defensa y seguridad nacional; compra en bolsa de productos agropecuarios; servicio de salud.</p>	<p>Línea de base, contratos suscritos en el 2007</p> <p>Distribución de la frecuencia de la justificación para la no convocatoria pública</p> <table border="1" data-bbox="550 817 885 1243"> <tr> <td>Intuición personae o prestación de servicios</td> <td>78,3%</td> </tr> <tr> <td>Declaratoria desierta</td> <td>8,3%</td> </tr> <tr> <td>Contrato con proveedor exclusivo</td> <td>5,0%</td> </tr> <tr> <td>Ciencia y tecnología o cooperación técnica</td> <td>5,0%</td> </tr> <tr> <td>Prestación de servicios de salud</td> <td>3,3%</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>100,0%</b></td> </tr> </table> <p>Las razones por las cuales no se realizó convocatoria pública para algunas de las contrataciones directas corresponden en su totalidad a exclusiones contempladas en la ley. En este sentido, se encontró un estricto cumplimiento de la obligatoriedad de convocar los contratos por parte del grupo de entidades analizadas.</p> <p>La principal causal que explica el que no se haya convocado un porcentaje importante de contrataciones directas entre el grupo de entidades analizado es la prestación de servicios (78% de los contratos no convocados). Ello obedece a necesidades estacionales o de corto plazo de las entidades públicas, a la existencia de nóminas paralelas generadas por la congelación de las vacantes del sector público en los últimos años, etc. Lo importante es que con el fin de</p>	Intuición personae o prestación de servicios	78,3%	Declaratoria desierta	8,3%	Contrato con proveedor exclusivo	5,0%	Ciencia y tecnología o cooperación técnica	5,0%	Prestación de servicios de salud	3,3%	<b>Total</b>	<b>100,0%</b>		<p>Muestra de contratos</p>
Intuición personae o prestación de servicios	78,3%															
Declaratoria desierta	8,3%															
Contrato con proveedor exclusivo	5,0%															
Ciencia y tecnología o cooperación técnica	5,0%															
Prestación de servicios de salud	3,3%															
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>															

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente															
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		Línea de base, contratos suscritos en el 2007																	
(1c-a) Porcentaje de invitaciones a licitaciones públicas anunciadas públicamente	(1c-a) Porcentaje de licitaciones con evidencia de aviso de publicación, según objeto de contratación	controlar esta situación el gobierno emitió en el 2007 una directiva que obliga a las entidades a la publicación de las hoja de vida de los futuros contratistas previo a la suscripción del contrato.	La ley vigente en el 2007 establecía que dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación o concurso debían publicarse hasta tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, dependiendo de la naturaleza, objeto y cuantía del contrato,	Muestra de contratos															
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Objeto</th> <th>Valor</th> <th>Número</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bien</td> <td>100,0%</td> <td>100,0%</td> </tr> <tr> <td>Servicio</td> <td>100,0%</td> <td>94,4%</td> </tr> <tr> <td>Obra</td> <td>81,1%</td> <td>89,5%</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>99,3%</b></td> <td><b>94,4%</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>En general, las entidades objeto de análisis cumplen con su obligación de hacer publicidad a la apertura de los procesos licitatorios en diarios de amplia circulación. Es probable que la desviación de la observación frente al 100% (99.3% del valor y 94.4% del número), obedezca más a problemas de archivo de la evidencia de la publicación que al cumplimiento de la norma.</p>	Objeto	Valor	Número	Bien	100,0%	100,0%	Servicio	100,0%	94,4%	Obra	81,1%	89,5%	<b>Total</b>	<b>99,3%</b>	<b>94,4%</b>		
Objeto	Valor	Número																	
Bien	100,0%	100,0%																	
Servicio	100,0%	94,4%																	
Obra	81,1%	89,5%																	
<b>Total</b>	<b>99,3%</b>	<b>94,4%</b>																	

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente																									
(1c-b) Cantidad de días promedio de entre el aviso de licitación pública y la apertura de las ofertas según el tipo de adquisición	(1c-b-i) Promedio de días para la preparación de las propuestas, según modalidad y objeto de contratación <sup>52</sup>	<p>Promedio de días para la preparación de las propuestas, según modalidad y objeto adquirido</p> <table border="1" data-bbox="555 779 879 1487"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Bien</th> <th>Servicio</th> <th>Obra</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>18,3</td> <td>17,8</td> <td>20</td> <td>18,3</td> </tr> <tr> <td>Contratación directa tras proceso desierto</td> <td>10,7</td> <td>NI</td> <td>4</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>18,2</td> <td>21,2</td> <td>20,5</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>17,7</td> <td>19</td> <td>19,8</td> <td>18,8</td> </tr> </tbody> </table> <p>En promedio, los proponentes que participaron en procesos en el grupo de entidades analizadas contaron con cerca de 19 días para preparar sus propuestas; independientemente del tipo de proceso que se utilice para la selección del proponente (licitación o contratación directa)</p>	Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total	Contratación directa	18,3	17,8	20	18,3	Contratación directa tras proceso desierto	10,7	NI	4	9	Licitación pública	18,2	21,2	20,5	20	Total	17,7	19	19,8	18,8	en diarios de amplia circulación. ( Ley 80, Art. 30, Num. 3º).  El tiempo para la preparación de las propuestas corresponde al transcurrido entre la apertura y el cierre, para el caso del proceso licitatorio, y al transcurrido entre la publicación de los términos de referencia definitivos y la fecha de presentación de propuestas, para el caso de la contratación directa	Muestra de contratos
Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total																									
Contratación directa	18,3	17,8	20	18,3																									
Contratación directa tras proceso desierto	10,7	NI	4	9																									
Licitación pública	18,2	21,2	20,5	20																									
Total	17,7	19	19,8	18,8																									

<sup>52</sup> Estimado como (a-b), donde (a) es la fecha de presentación de propuestas o fecha de cierre del proceso licitatorio; y (b) es la fecha de publicación de TORs definitivos o fecha de apertura del proceso licitatorio.

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente																									
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	(1c-b-ii) Promedio de días para la evaluación de las propuestas, según modalidad y objeto de contratación <sup>53</sup>	<p>Línea de base, contratos suscritos en el 2007</p> <p>Promedio de días para la evaluación de las propuestas, según modalidad y objeto adquirido</p> <table border="1" data-bbox="550 777 769 1487"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Bien</th> <th>Servicio</th> <th>Obra</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>28,2</td> <td>33,9</td> <td>29,3</td> <td>31,6</td> </tr> <tr> <td>Contratación directa tras proceso desierto</td> <td>16,3</td> <td>NI</td> <td>85</td> <td>33,5</td> </tr> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>30,6</td> <td>31,7</td> <td>54,5</td> <td>39,5</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>28,3</td> <td>33,2</td> <td>47,7</td> <td>35,8</td> </tr> </tbody> </table> <p>En promedio, las entidades del grupo analizado tardan cerca de 36 días en evaluar y adjudicar los contratos, reportándose el menor tiempo para el caso de los bienes (28.3 días en promedio), seguido por servicios (33.2 días) y por obras (47.7 días). Sin embargo, el tiempo de evaluación registrado es en el grupo de entidades es independiente del objeto para el caso de las contrataciones directas, mientras que para el caso de las licitaciones se registra una diferencia importante del tiempo de evaluación de las obras contratadas directamente (29 días en promedio) y en las contratadas a través de procesos licitatorios (54.5 días).</p>	Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total	Contratación directa	28,2	33,9	29,3	31,6	Contratación directa tras proceso desierto	16,3	NI	85	33,5	Licitación pública	30,6	31,7	54,5	39,5	Total	28,3	33,2	47,7	35,8	El tiempo para la evaluación de las propuestas corresponde al transcurrido entre el cierre del proceso y la adjudicación del contrato, para el caso del proceso licitatorio, y entre la fecha de la presentación de las propuestas y el cierre del término de evaluación, para el caso de la contratación directa	Muestra de contratos
Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total																									
Contratación directa	28,2	33,9	29,3	31,6																									
Contratación directa tras proceso desierto	16,3	NI	85	33,5																									
Licitación pública	30,6	31,7	54,5	39,5																									
Total	28,3	33,2	47,7	35,8																									

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad y Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Fuente																				
(1d) Porcentaje de documentos de licitación pública que incluyen disposiciones que limitan participar a grupos licitantes por motivos distintos de las calificaciones o exclusiones aceptables	(1d) Porcentaje de contratos cuyo proceso de selección del proveedor incluyó disposiciones discriminatorias que limitaban la participación de oferentes por motivos diferentes a las calificaciones o exclusiones aceptables, según modalidad y objeto de contratación	Línea de base, contratos suscritos en el 2007  0%. En ocasiones las entidades analizadas incluyen requisitos de elegibilidad que resultan exagerados, y por ende discriminatorios, pero en la etapa de aclaración de los de los borradores de términos de referencia o prepliegos los interesados en participar llaman la atención sobre estos hechos, de manera tal que la distorsión desaparece de la versión definitiva de los términos o pliegos	Muestra de contratos																				
(1e) Porcentaje de ofertas rechazadas en cada proceso	(1e) Porcentaje promedio de ofertas rechazadas en cada proceso, según modalidad y objeto de contratación	<p>Porcentaje de propuestas rechazadas en proceso convocado públicamente (ajustada/1)</p> <table border="1" data-bbox="949 768 1093 1487"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Bien</th> <th>Servicio</th> <th>Obra</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>36,3%</td> <td>29,4%</td> <td>36,0%</td> <td>31,6%</td> </tr> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>24,2%</td> <td>22,8%</td> <td>30,3%</td> <td>26,2%</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>28,7%</b></td> <td><b>27,8%</b></td> <td><b>32,7%</b></td> <td><b>29,4%</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>1/ El ajuste consistió en la exclusión de las observaciones de los procesos repetidos con objeto contractual idéntico.</p> <p>En promedio, de cada diez (10) proponentes que se presentan para participar en procesos de contratación en el grupo de entidades analizadas cerca de tres (2.94) son rechazados. La frecuencia de</p>	Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total	Contratación directa	36,3%	29,4%	36,0%	31,6%	Licitación pública	24,2%	22,8%	30,3%	26,2%	<b>Total</b>	<b>28,7%</b>	<b>27,8%</b>	<b>32,7%</b>	<b>29,4%</b>	Muestra de contratos
Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total																			
Contratación directa	36,3%	29,4%	36,0%	31,6%																			
Licitación pública	24,2%	22,8%	30,3%	26,2%																			
<b>Total</b>	<b>28,7%</b>	<b>27,8%</b>	<b>32,7%</b>	<b>29,4%</b>																			

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		rechazos es más alta para los procesos de contratación directa que para los licitatorios (31.6% vs. 26.2%, respectivamente).		
(1f-a) Porcentaje de ofertas que incluyen criterios de la evaluación no cuantificables o subjetivos	(1f-a) Porcentaje de contratos cuyo proceso de selección del proveedor incluyó criterios de calificación aspectos del oferente	En el 79.2% de los procesos de selección de los contratos de la muestra se calificaron aspectos del oferente, tales como la experiencia, el cumplimiento de contratos anteriores, la participación efectiva en procesos anteriores en los que el proponente había resultado preseleccionado y la posesión de certificaciones adicionales. La distribución de los contratos que calificaron aspectos del oferente de acuerdo con el objeto adquirido es la siguiente:  Distribución del porcentaje de contratos que calificaron aspectos del oferente, según objeto		Muestra de contratos
(1g) Porcentaje de licitaciones que se abrieron en	(1g) Porcentaje de licitaciones públicas que se abrieron en público y fueron debidamente	98.1% En general, en el grupo de entidades analizadas hay cumplimiento estricto de la obligación de abrir las ofertas a las licitaciones en público y de registrar la información en actas.		Muestra de contratos

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad y Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Línea de base, contratos suscritos en el 2007			
público y fueron debidamente registradas en actas	registradas en actas			
(1h) Porcentaje de casos resueltos dentro de los plazos establecidos en el marco legal	(1h) Porcentaje de contratos suscritos mediante licitación pública cuyo proceso de selección del proveedor registró observaciones para los cuales se dio respuesta en el término legal	Si bien el término legal permite aplazar la audiencia de adjudicaciones con el fin de dar respuesta a las observaciones a los informes de evaluación que presenten los participantes, y en este sentido dicho término se cumple en un 100% en todas las ocasiones en el grupo de entidades analizadas, se encontró que en el 61.1% de las licitaciones NO hubo necesidad de aplazar la fecha de adjudicación y se dio respuesta a las observaciones en el término inicialmente previsto.		Muestra de contratos
2) Existencia de documentos y reglamentos sobre la implementación				
(2b) Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación	(2b) Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación.	0%. En general, en las entidades analizadas se utilizan pliegos de licitación estandarizados. Sin embargo, se observó que al interior de una misma entidad que tiene varios ordenadores de gasto no hay documentos o cláusulas modelo, ya que cada ordenador de gasto ejerce su potestad para gestionar los procesos contractuales	La normatividad vigente en el 2007 no exigía el uso de documentos o cláusulas modelo de licitación	
(2c-a) Porcentaje de casos donde se utilizó la precalificación	(2c-a) Porcentaje de casos donde se utilizó la precalificación como lo	0%	Las normas legales vigentes en el 2007 no contemplaban el mecanismo de	

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Línea de base, contratos suscritos en el 2007			
adecuadamente como lo provee el marco legal	propvee el marco legal.		precalificación para ningún tipo de objeto	
(2c-b) Porcentaje de casos que utilizaron los criterios objetivos de precalificación del tipo cumple/no cumple en oposición a criterios cualitativos subjetivos	(2c-b) Porcentaje de casos que utilizaron los criterios objetivos de precalificación del tipo cumple/no cumple en oposición a criterios cualitativos subjetivos.	0%		
(2f) Porcentaje de oferentes que utilizan las Condiciones Generales de los Contratos (CGC), cláusulas estándar o plantillas, según corresponda	(2f) Porcentaje de oferentes que utilizan las Condiciones Generales de los Contratos (CGC), cláusulas estándar o plantillas, según corresponda.	0%. Se encontró que cada entidad anexa a los pliegos los formatos en los que los proponentes deben consignar la información relativa a su firma y su propuesta, pero no existen condiciones generales estándar o plantillas a nivel del gobierno nacional.	La normatividad vigente en el 2007 no exigía las CGC.	
PILAR II – MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN				

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Unidad  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente															
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente															
3) El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público																			
(3b) Porcentaje de pagos efectuados con atraso (por ejemplo, que excedan el programa de pagos establecido por contrato)	(3b-i) Porcentaje de contratos con evidencia de atraso en los pagos, frente a lo pactado	El 61.1% del total de contratos de la muestra contenía alguna cláusula que especificaba el límite de tiempo para efectuar los pagos y de éstos una cuarta parte (25%) registró atrasos frente a lo pactado. El 18.9% del total de contratos de la muestra especificaba el tiempo para que el supervisor del contrato expidiese su concepto sobre los entregables, y de éste el 56.9% registró retrasos frente a lo pactado.	Muestra de contratos	Muestra de contratos															
(3b-ii) Tiempo promedio de rezago en la revisión del entregable por parte del supervisor/interventor, frente a lo previsto en el contrato	(3b-ii) Tiempo promedio de rezago en la revisión del entregable por parte del supervisor/interventor, frente a lo previsto en el contrato	Para los casos en los que se estableció un tiempo para la revisión de los entregables, el promedio del rezago es de 37.1 días frente a lo pactado.	Muestra de contratos	Muestra de contratos															
(3b-iii) Cantidad promedio de días de atraso	(3b-iii) Tiempo promedio de atraso en la ejecución de la orden de pago desde que ésta era exigible	Para los casos en los que se pactó un tiempo de ejecución de la orden de pago, el promedio del rezago en el desembolso fue de 28.7 días frente a lo pactado.	Muestra de contratos	Muestra de contratos															
(3d-a) Porcentaje de contratos sin informes de terminación	(3d-a) Porcentaje de licitaciones con acta o resolución de liquidación	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="1412 616 1556 672">Modalidad</th> <th data-bbox="1412 672 1556 728">Liquidados</th> <th data-bbox="1412 728 1556 784">En trámite en tiempo</th> <th data-bbox="1412 784 1556 840">No pasados liquidados</th> <th data-bbox="1412 840 1556 896">Liquidades/1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="1412 672 1556 728">Contratación</td> <td data-bbox="1412 728 1556 784">18,8%</td> <td data-bbox="1412 784 1556 840">7,3%</td> <td data-bbox="1412 840 1556 896">17,7%</td> <td data-bbox="1412 896 1556 952">56,3%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="1412 672 1556 728"></td> <td data-bbox="1412 728 1556 784"></td> <td data-bbox="1412 784 1556 840"></td> <td data-bbox="1412 840 1556 896"></td> <td data-bbox="1412 896 1556 952">100,0%</td> </tr> </tbody> </table>	Modalidad	Liquidados	En trámite en tiempo	No pasados liquidados	Liquidades/1	Contratación	18,8%	7,3%	17,7%	56,3%					100,0%	La liquidación de los contratos es importante ya que mediante este acto administrativo se deja constancia de la	Muestra de contratos
Modalidad	Liquidados	En trámite en tiempo	No pasados liquidados	Liquidades/1															
Contratación	18,8%	7,3%	17,7%	56,3%															
				100,0%															

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad, Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente												
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		<p>directa</p> <table border="1" data-bbox="446 1120 718 1456"> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>19,4%</td> <td>29,0%</td> <td>19,4%</td> <td>32,3%</td> <td>100,0%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>18,9%</td> <td>12,6%</td> <td>18,1%</td> <td>50,4%</td> <td>100,0%</td> </tr> </table> <p>1/ El 46.7% del total de contratos de la muestra se considera no liquidable en razón a que son contratos de ejecución automática (16% del total de contratos), están en ejecución (13%) o no fueron suscritos (1%).</p> <p>Cerca de la tercera parte (el 31.5%) de los contratos liquidables del grupo de entidades analizadas había sido liquidado o estaba en trámite de liquidación dentro del tiempo que establecía la norma (4 meses); un 18% adicional había sido liquidado a destiempo, i.e., con posterioridad a los 4 meses después de terminada su ejecución.</p> <p>Para la mitad de los contratos (50.4%) del grupo de entidades analizadas que debían de haber sido liquidados no se había cumplido con este requisito.</p>	Licitación pública	19,4%	29,0%	19,4%	32,3%	100,0%	Total	18,9%	12,6%	18,1%	50,4%	100,0%	<p>manera en que se adelantó el cumplimiento de las obligaciones por parte tanto del contratista como del contratante, así como de las reclamaciones que quedan pendientes. Adicionalmente, en caso de que no se haya ejecutado el 100% del valor total del contrato, sólo hasta que se realiza la liquidación se liberan los recursos no utilizados para que éstos puedan ser presupuestados en otras contrataciones o gastos.</p>	
Licitación pública	19,4%	29,0%	19,4%	32,3%	100,0%											
Total	18,9%	12,6%	18,1%	50,4%	100,0%											

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Unidad  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente																				
(3d-b) Tiempo promedio transcurrido después de la liquidación final del contrato dentro del cual se finalizan los informes de terminación	(3d-b) Tiempo promedio transcurrido entre la finalización de la ejecución del contrato de licitación y la suscripción del acta de liquidación	Línea de base, contratos suscritos en el 2007		Muestra de contratos																				
5) Existencia de capacidades para el desarrollo institucional																								
(5b) Antigüedad de la información	(5b) Porcentaje de contratos para los cuales existe evidencia de que se cumplió oportunamente con la obligación de publicación en el Portal Único de Contratación <sup>54</sup> y el SICE, según modalidad y objeto	Distribución de contratos, según cumplimiento de publicación en el SICE y en el PUC	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">SICE</th> <th colspan="2">PUC</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Oportunamente</td> <td>1,7%</td> <td>Oportunamente</td> <td>3,9%</td> </tr> <tr> <td>Fuera del tiempo</td> <td>10,6%</td> <td>Fuera del tiempo</td> <td>13,9%</td> </tr> <tr> <td>No publicado</td> <td>87,8%</td> <td>No publicado</td> <td>82,2%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>100,0%</td> <td>Total</td> <td>100,0%</td> </tr> </tbody> </table>	SICE		PUC		Oportunamente	1,7%	Oportunamente	3,9%	Fuera del tiempo	10,6%	Fuera del tiempo	13,9%	No publicado	87,8%	No publicado	82,2%	Total	100,0%	Total	100,0%	Muestra de contratos
SICE		PUC																						
Oportunamente	1,7%	Oportunamente	3,9%																					
Fuera del tiempo	10,6%	Fuera del tiempo	13,9%																					
No publicado	87,8%	No publicado	82,2%																					
Total	100,0%	Total	100,0%																					
El cumplimiento de la obligación de publicar los contratos en el																								

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad y Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		PUC y en el SICE fue bajísimo en el 2007 entre las entidades analizadas: 3.9% y 1.7% de los contratos, respectivamente.		
(5c-a) Cantidad de funcionarios en el área de adquisiciones en el gobierno central que reciben capacitación formal en el año	(5c-a) Cantidad de funcionarios en el área de adquisiciones en el gobierno central que reciben capacitación formal en el año	Ningún funcionario del área de adquisiciones de la entidad que reportó información recibió capacitación formal en el 2007; sin embargo la capacitación no formal se imparte de manera sistemática varias veces al año, dependiendo de las necesidades, tanto entre los funcionarios de planta, como entre los provisionales y contratistas.	Tan sólo una de las diez entidades reportó información sobre estos indicadores. Por educación formal se tomó la educación impartida mediante especializaciones y postgrados	Información enviada por entidades objeto de análisis
(5c-b) Promedio del tiempo que espera para ingresar a un evento formal de capacitación	(5c-b) Promedio del tiempo que espera para ingresar a un evento formal de capacitación	Aunque la entidad reportó que los funcionarios deben cumplir por lo menos un año de permanencia en la entidad para poder acceder a capacitación formal, lo cierto es que hay otras variables que pueden dilatar este periodo de espera aún más, tal como el presupuesto de capacitación de la entidad, la falta de oferta de programas en abastecimiento estratégico y gerencia de adquisiciones, etc.	En el sector público colombiano sólo pueden acceder a capacitación formal aquellos funcionarios de planta que tengan más de un año en la entidad y que estén nombrados en el cargo. De otro lado, más allá de las especializaciones en	Información enviada por entidades objeto de análisis

Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Fuente																									
<p><b>PILAR III – LAS ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DE MERCADO</b></p> <p>6) Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes</p>			Observaciones																									
			<p>contratación pública, cuyo énfasis es en lo legal, no hay variedad de oferta en cursos de abastecimiento estratégico y gerencia específica en adquisiciones.</p>																									
<p>(6ª) Cantidad de días promedio del ciclo adquisición desde el aviso de licitación hasta la adjudicación del contrato</p>	<p>(6ª) Duración del proceso de contratación desde la fecha de publicación de TORs definitivos o de apertura del proceso licitatorio hasta la resolución de adjudicación o de cierre del término de evaluación<sup>55</sup></p>	<p>Duración del proceso de contratación, según modalidad y objeto adquirido (días)*</p> <table border="1" data-bbox="1021 777 1236 1487"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Bien</th> <th>Servicio</th> <th>Obra</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>46,5</td> <td>51,7</td> <td>49,3</td> <td>49,9</td> </tr> <tr> <td>Contratación directa tras proceso desierto</td> <td>27</td> <td>0</td> <td>89</td> <td>42,5</td> </tr> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>48,8</td> <td>52,9</td> <td>75</td> <td>59,5</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>46</b></td> <td><b>52,2</b></td> <td><b>67,5</b></td> <td><b>54,6</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>*No incluye los 10 días transcurridos entre la publicación de los proyectos de pliegos y el aviso de la licitación y la fecha de apertura, para el caso de las licitaciones, ni los 5 días durante los</p>	Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total	Contratación directa	46,5	51,7	49,3	49,9	Contratación directa tras proceso desierto	27	0	89	42,5	Licitación pública	48,8	52,9	75	59,5	<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>52,2</b>	<b>67,5</b>	<b>54,6</b>	<p>Muestra de contratos</p> <p>Se encontró que, en general, las entidades publican el aviso de apertura de las licitaciones 10 días antes de la apertura de la misma.</p>
Modalidad	Bien	Servicio	Obra	Total																								
Contratación directa	46,5	51,7	49,3	49,9																								
Contratación directa tras proceso desierto	27	0	89	42,5																								
Licitación pública	48,8	52,9	75	59,5																								
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>52,2</b>	<b>67,5</b>	<b>54,6</b>																								

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Unidad  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		Línea de base, contratos suscritos en el 2007		
(6c) Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos	(6c) Porcentaje de contratos hallados con registros incompletos para estimar los indicadores de desempeño pre-contractual y contractual	<p>cuales se publican los borradores de términos de referencia para las convocatorias directas.</p> <p>En promedio, en el grupo de entidades objeto de análisis transcurren 55 días entre el momento de la apertura del proceso licitatorio hasta la adjudicación del mismo, siendo este plazo mayor para los contratos suscritos mediante licitación o concurso público.</p> <p>En el grupo de entidades analizadas, el proceso de contratación de una licitación de obra se demora más del doble que el de una licitación para la adquisición de bienes.</p>		
		<p>La información pre-contractual y contractual de los contratos de la muestra se encontró completa para el grupo de entidades, aunque en algunas entidades lo pre-contractual se archiva de manera independiente a lo contractual.</p> <p>La información más difícil de obtener es la relacionada con los pagos y el proceso de liquidación de los contratos, ya que, por lo general, esta información es allegada al expediente al momento de hacer la liquidación. Para los casos en los que no se encontró acta de liquidación se solicitó la información por oficio. A pesar de lo anterior, para el 14.4% del total de contratos no se obtuvo ni siquiera una observación sobre las fechas de radicación de los entregables, sobre las fechas de expedición del recibido a satisfacción y/o sobre las fechas de ejecución de las órdenes de</p>		

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Fuente
		pago.	

7) Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas

(7b) Cantidad de ofertas presentadas en cada proceso	(7b) Cantidad promedio de ofertas presentadas por proceso	<p>Promedio de propuestas presentadas por proceso (ajustado/1)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Bien Servicio</th> <th>Obra Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación directa</td> <td>2,5</td> <td>10,3</td> </tr> <tr> <td>Licitación pública</td> <td>5,6</td> <td>5,8</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>3,9</td> <td>8,6</td> </tr> <tr> <td colspan="3">1/ El ajuste consistió en excluir las observaciones de los procesos repetidos con objeto contractual idéntico.</td> </tr> </tbody> </table> <p>El número promedio de proponentes por proceso en el grupo de entidades analizadas es de 7, 4 para la adquisición de bienes y 9 para servicios y obra.</p> <p>Promedio de oferentes interesados en participar en procesos en los que se utilizó el mecanismo de balota</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Modalidad</th> <th>Servicio</th> <th>Obra Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="3"></td> </tr> </tbody> </table>	Modalidad	Bien Servicio	Obra Total	Contratación directa	2,5	10,3	Licitación pública	5,6	5,8	Total	3,9	8,6	1/ El ajuste consistió en excluir las observaciones de los procesos repetidos con objeto contractual idéntico.			Modalidad	Servicio	Obra Total				Muestra de contratos
Modalidad	Bien Servicio	Obra Total																						
Contratación directa	2,5	10,3																						
Licitación pública	5,6	5,8																						
Total	3,9	8,6																						
1/ El ajuste consistió en excluir las observaciones de los procesos repetidos con objeto contractual idéntico.																								
Modalidad	Servicio	Obra Total																						

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad y Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		Línea de base, contratos suscritos en el 2007		
		<p>Total 220,9 39,1 134,5</p>		
(8ª) Porcentaje de contratos que contienen información sobre la responsable de la administración del contrato	(8ª-i) Porcentaje de contratos que contienen información sobre la parte responsable de la administración/supervisión del contrato	<p>En el 27% de los procesos de selección del grupo de entidades analizadas se utilizó el mecanismo de balota para acortar la lista de participantes y el promedio de proponentes por proceso registrado en estos casos fue de 134. 221 para servicios (incluyendo la interventoría de obra) y 39 para obra.</p>		Muestra de contratos
(8ª) Hay evidencia en los contratos examinados de la administración del contrato oportuna	(8ª-ii) Porcentaje de contratos que dieron origen a procesos judiciales	<p>No se registró en la muestra contrato alguno que hubiese dado origen a procesos judiciales.</p>		Muestra de contratos



Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación	Observaciones	Fuente						
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.	Línea de base, contratos suscritos en el 2007			Muestra de contratos						
(8b) Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de controversias	(8b) Porcentaje de contratos que incluyen disposiciones sobre resolución alternativa de controversias	El 28.9% de los contratos cuenta con cláusulas que incluyen disposiciones sobre la resolución alternativa de controversias.								
<b>PILAR IV – INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS</b>										
9) El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría										
Porcentaje de agencias que cuentan con procedimientos escritos de control interno	(22ª) Porcentaje de agencias que cuentan con procedimientos escritos de control interno para el área de contratación	Si bien sólo una de las ocho entidades (12.5%) que respondieron manifestó claramente que su dependencia de control interno no cuenta con procedimientos escritos de control para el área de contratación, algunas de las respuestas recibidas permiten inferir que en realidad hay más de una que presenta esta situación. A continuación se presentan las frecuencias de las respuestas reportadas por las entidades:								
<p>Frecuencia de los mecanismos de control reportados</p> <table border="1" data-bbox="1165 761 1340 963"> <thead> <tr> <th>Mecanismos reportados</th> <th>Frecuencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Procedimientos internos escritos para el área de contratación</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>- Manual de contratación</td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table>		Mecanismos reportados	Frecuencia	Procedimientos internos escritos para el área de contratación	5	- Manual de contratación	4			
Mecanismos reportados	Frecuencia									
Procedimientos internos escritos para el área de contratación	5									
- Manual de contratación	4									

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Libertad y Orden  
República de Colombia

Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de interventoría 1</li> <li>- Pasos y requisitos de los procedimientos dentro del Sistema Integrado de Gestión de Calidad 1</li> <li>- Guías para los procesos 1</li> <li>- Listas de chequeo 1</li> <li>- Fechas límite para ejecutar cada etapa de proceso 1</li> <li>- Mapa de riesgos 1</li> <li>- Identificación de puntos de control 1</li> <li>- Aplicación Ley 434 de 2000 1</li> <li>- Proceso de soporte legal 1</li> <li>- No tiene 1</li> </ul>	<p>Total entidades que reportaron información 8</p>	
<b>ADICIONALES A METODOLOGÍA OCDE</b>				
	(21ª) Porcentaje promedio de ahorro asociado a la convocatoria pública - valor final del contrato/presupuesto para el contrato-	<p>En promedio se registró para el grupo de entidades analizadas que el valor por el que se suscribieron los contratos estaba un 7.4% por debajo que el valor presupuestado en los pliegos o términos de referencia:</p> <p>Porcentaje de ahorro promedio asociado a la convocatoria pública</p> <hr/> <p>Modalidad Bien Servicio Obra Total</p>		Muestra de contratos

Comisión Intersectorial de  
Contratación Pública  
CINCO



Indicadores	Adaptación para Colombia. Junio 2008	Resultados de la evaluación Línea de base, contratos suscritos en el 2007	Observaciones	Fuente					
OCDE. Taller de abril de 2008, Bogotá D.C.		<table border="1"> <tr> <td data-bbox="438 853 478 1008">Total</td> <td data-bbox="438 1008 478 1120">7,5</td> <td data-bbox="438 1120 478 1232">3,8</td> <td data-bbox="438 1232 478 1344">13,0</td> <td data-bbox="438 1344 478 1482">7,4</td> </tr> </table>	Total	7,5	3,8	13,0	7,4		
Total	7,5	3,8	13,0	7,4					