

**LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
EN LA PLATAFORMA ELECTRÓNICA SECOP II**

MARGITH VANESSA MURGAS RODRÍGUEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DERECHO
BOGOTÁ
2019**

**LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN
LA PLATAFORMA ELECTRÓNICA SECOP II**

MARGITH VANESSA MURGAS RODRÍGUEZ

**Trabajo de grado para optar por el título de
Magíster en Derecho Administrativo**

**Director:
José Hernán Muriel Ciceri**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DERECHO
BOGOTÁ
2019**

CONTENIDO

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –SECOP II–, INCISO 3 DE LA LEY 1150 DE 2007	9
1.1 Directiva Presidencial No. 2 de 2000 y Documento Conpes 3186 de 2002	9
1.2 Decretos reglamentarios 2170 de 2002 y 2178 de 2006	13
1.3. Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.....	16
1.4 Decreto Ley 4170 de 2011 y circular externa No. 1 de 2019	20
1.5 Resumen y propia posición	25
1.5.1 Resumen	25
1.5.2 Propia posición	25
2. LINEAMIENTOS EXPEDIDOS POR COLOMBIA COMPRA EFICIENTE PARA EL USO DEL SECOP II.....	27
2.1 Términos y condiciones	27
2.2. Manuales y guías.....	29
2.3. Circulares.....	33
2.4. Resumen y propia posición.....	38
2.4.1 Resumen.....	38
3. CONFIGURACIÓN DE LA PLATAFORMA ELECTRÓNICA SECOP II PARA LOS PROCESOS DE SELECCIÓN.....	41
3.1. Configuración común a todos los procesos de selección	41
3.2. Configuración para la licitación pública.....	43
3.3. Configuración para la selección abreviada	46
3.3.1. Selección abreviada de menor cuantía.....	46
3.3.2 Configuración de la selección abreviada de menor cuantía.....	47
3.3.3 Selección abreviada por subasta inversa	51
3.5 Resumen y propia posición	54
3.5.1 Resumen.....	54
3.5.2. Propia posición	54
CONCLUSIONES	56

BIBLIOGRAFÍA.....58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entidades con uso obligatorio del Secop II en el año 2020	24
Tabla 2. Guías	30
Tabla 3. Manuales	31
Tabla 4. Circulares Externas Colombia Compra Eficiente	34

INTRODUCCIÓN

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia, 2014-2018, integradas a la Ley 1753 de 2015 (denominado “Todos por un nuevo país”)¹ plantea el uso de la plataforma transaccional Secop II por parte de 4.076 entidades para el año 2018. Aunado a ello, la Circular Externa No. 1 de 2019² de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE en adelante), establece la obligatoriedad a las entidades públicas a nivel nacional del uso de la plataforma a partir del primer día del mes de enero de 2020. Lo anterior con el fin de gestionar los procesos de contratación en todas las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación Pública, trátase de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa o contratación de mínima cuantía.

Consecuentemente, es adecuado analizar si los procedimientos establecidos en el Sistema Electrónico de Contratación (Secop II), corresponden a las exigencias de la Ley contractual, en cada una de las fases de los procesos de selección objetiva.

El presente trabajo se ocupa de la aplicación del inciso tercero del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007³, mediante el cual se crea el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop II), en aras de determinar los elementos que debe considerar la configuración del Secop II a través de los manuales, guías y circulares expedidos por CCE en los procesos de contratación pública.

¹ Ley 1753, artículo 2. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno Nacional, con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo.

² Colombia Compra Eficiente. [En línea]. [20 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/circulares>

³ El contenido del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 fue incorporado en el trámite legislativo del proyecto de ley No. 020 de 2005, a lo que se hará referencia posteriormente. [En línea [22 de noviembre de 2019] Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

Con el objeto de tematizar esta cuestión, se realiza un esbozo de la siguiente manera:

- i) El capítulo primero desarrolla en cuatro acápite, de forma secuencial, el ámbito de aplicación del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop II) a partir de la Ley 1150/2007; los Decretos Reglamentarios 2170 de 2002, 2178 de 2006, 2474 de 2008 y 1082 de 2015; las directivas presidenciales 02, 10 y 12 de 2002, y los documentos Conpes expedidos desde el año 2000, relacionados con este sistema de contratación.

El cierre de este capítulo explica la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE) a través del Decreto Ley 4170 de 2011 y la forma de asignarle esta norma a CCE, la función de administrar el Secop y de gestionar nuevos desarrollos tecnológicos, de lo cual resulta la implementación del Secop II en el año 2015, el cual se ha convertido en una plataforma transaccional de obligatorio uso e implementación por parte de las entidades estatales.

- ii) En el segundo capítulo se identifican los diferentes lineamientos expedidos por la entidad administradora del Sistema Electrónico de Contratación en Colombia, resumiendo los manuales, guías y circulares expedidos por CCE a través de tablas, esto con el fin de facilitar al lector la referencia de estos lineamientos publicados desde el año 2013.

De otra parte, se identifican los manuales, guías y circulares como actos administrativos y, a su vez, herramientas orientadoras para el debido uso e implementación de la contratación electrónica por parte de las entidades estatales, los proveedores y usuarios en general. De igual manera, se estudian, desde el punto de vista jurisprudencial, sentencias relevantes del

Consejo de Estado sobre la validez jurídica y la fuerza vinculante de los manuales y guías expedidos por CCE.

- iii) El tercer capítulo, explica la forma en la cual se encuentra configurada la plataforma Secop II para los procesos de selección y, dentro de estos últimos, el trámite a surtir por las entidades estatales en la plataforma para cumplir a cabalidad las reglas establecidas. De otra parte, se describen las dificultades generadas por la configuración de la plataforma y, a su vez, se evalúa su concordancia con el régimen jurídico.
- iv) La parte conclusiva de este trabajo expone elementos a considerar en la configuración de la plataforma electrónica, en beneficio de la práctica en la gestión contractual pública.

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –SECOP II–, INCISO 3 DE LA LEY 1150 DE 2007

1.1 Directiva Presidencial No. 2 de 2000 y Documento Conpes 3186 de 2002

El Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) fue creado a través del inciso del artículo 1 del Decreto Reglamentario 2178 del año 2006, según el cual este sistema constituiría *“un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional”*. De acuerdo con el inciso segundo de este artículo, *“el Secop tiene como objeto dar uniformidad a la información sobre la contratación pública”*. Este Decreto fue derogado a través del Decreto Reglamentario 3485 del año 2011, reglamentario del artículo 3 de Ley 1150 de 2007, en particular el inciso 3 de esta disposición.

En la norma vigente se entiende al Secop como *“instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permite la interacción de las entidades contratantes, los proponentes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, materializando particularmente los principios de transparencia y publicidad”*. Al hacer la comparación de la norma derogada y la vigente se evidencia la extensión de su aplicación a los proponentes y a todos lo demás interesados en el uso de esta herramienta.

El primer antecedente para comprender el ámbito de aplicación de esta definición normativa es el diseño de la Agenda de Conectividad como una Política de Estado

propuesta por el Gobierno Nacional⁴, el cual emitió la directiva presidencial No. 2 del 28 de agosto del año 2000, estableciendo las siguientes fases:

Fase 1: Proveer la información en línea a todos los ciudadanos por parte de todas las entidades destinatarias de esa directiva presidencial a más tardar el 31 de diciembre de diciembre 2000.

Fase 2: Ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos a más tardar desde el 31 de diciembre de 2001.

Fase 3: contratación en línea, la cual debería estar finalizada a más tardar el 30 de junio de 2002.

Esta última fase dispuso el objetivo del 100% de los procesos de contratación, los cuales debían “estar en línea por parte de todas las entidades del Estado destinatarias de la directiva presidencial en forma escalonada a partir del segundo trimestre del año 2000, y con fecha máxima para que la totalidad de las entidades cumplan con el 100% del objetivo, a más tardar el 30 de junio de 2002”⁵.

Para lograr el objetivo mencionado, el Proyecto de Contratación Pública (BIRF-DNP) y la Agenda de Conectividad⁶ diseñaron un instructivo de políticas estándares. Este instructivo fue expedido en marzo de 2002 y tuvo como objetivo impartir conceptos básicos a las entidades públicas para poner en marcha la fase III de la directiva presidencial No. 2. Para esa época las entidades públicas ya habían empezado a hacer los ajustes internos necesarios para cumplir las tres fases de la directiva y, de esta forma, publicaban información institucional en su página web, reivindicándola

⁴ Discurso del presidente Andrés Pastrana Arango en el lanzamiento del programa Agenda de Conectividad, 14 de marzo del año 2000. [En línea] [21 de noviembre de 2019] Disponible en: <http://andrespastrana.org/agenda-de-conectividad-colombia-conectada-con-el-futuro/>

⁵ Cf. directiva presidencial No. 2 del 28 de agosto del año 2000, p. 3. [En línea] [23 de noviembre de 2019] Disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3646_documento.pdf

⁶ *Ibíd.*, p. 6.

como gestión exitosa pese a su precario alcance frente a las serias implicaciones de la contratación electrónica⁷.

Como parte de las estrategias para enfrentar las fallas asociadas con la contratación pública y su regulación, evidenciadas en el año 2000 con el “Informe de Evaluación de Adquisiciones del País – CPAR” (Banco Mundial–BIRF), al proyecto de Contratación Pública DNP-BIRF se le confió la tarea de abordar la problemática de la contratación pública con la responsabilidad de crear el Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública – SEICO⁸, todo de conformidad con los antecedentes fijados en el documento Conpes 3186 del 31 de julio de 2002, presentado por el Gobierno al Consejo Nacional de Políticas Económica y Social.

El Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública – SEICO se describe en este documento Conpes⁹ como una herramienta tecnológica de apoyo a la contratación pública con el fin de integrar, combinar y proporcionar centralizadamente información y promover la interacción entre las entidades contratantes, las entidades de control y los contratistas, al tiempo de encargarse de ofrecer herramientas para la selección objetiva y para la celebración de contratos electrónicos. De igual forma, este documento estableció el desarrollo del Sistema Electrónico en tres niveles, descritos así:

Informativo, al permitir visualizar la contratación con recursos públicos tanto de una manera individual para supervisar el desarrollo de un determinado proceso, como de manera global por indicadores construidos por el propio usuario.

⁷ LAGUADO GIRALDO, R. La contratación pública electrónica en Colombia. En: Revista Universitas, Pontificia Universidad Javeriana. No. 108 (2004), pp. 335-455.

⁸ CONPES. Documento Conpes 3186 de 2002, p 5. [En línea] [15 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf>

⁹ *Ibíd*em, p 46.

Interacción electrónica, esto es, el desarrollo de procesos de contratación electrónicos en los cuales, al reemplazar los documentos en papel por documentos electrónicos, se hará más ágil y transparente el proceso de contratación.

Mecanismo transaccional, a través del cual se brinde la posibilidad de efectuar procedimientos de “selección objetiva” en la medida permitida por la ley general de contratación pública¹⁰.

El 7 de agosto de 2002 se produjo el cambio de administración nacional y el nuevo presidente expidió dos directivas promotoras de la creación de un nuevo marco normativo para cubrir de manera integral la política pública en contratación, la cual se ve reflejada al final con la expedición de la Ley 1150 de 2007¹¹. Estas directivas son:

- a. La directiva 10 del 20 de agosto de 2002, “Programa de renovación de la administración pública: hacia un Estado comunitario”, que recalca la importancia de un manejo pulcro de los recursos y hace énfasis en el deber de darle publicidad a los aspectos relacionados con la contratación, la capacitación de los funcionarios intervinientes en dichos procesos y la necesidad de fortalecer la planeación de los negocios contractuales del Estado¹².

¹⁰ Ibídem, p. 6.

¹¹ BERNAL G., Daniel. Análisis de derecho comparado entre los sistemas de contratación electrónica de Chile, México y Colombia. En: Revista UPTC. Vol. 12 (2008), p. 4. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5042/4111

¹² Ibídem, p 3.

- b. La directiva presidencial 12 del 1 de octubre de 2002¹³, “*Lucha contra la corrupción en la contratación estatal*”, que orienta una serie de acciones a corto y mediano plazo, dirigidas a garantizar transparencia en los procesos de selección de contratistas; generar instancias de participación de la comunidad a través de veedurías ciudadanas; señalar el alcance de los principios y deberes previstos en la Ley 80 de 1993, especialmente el de selección objetiva; y, en general, a promover el uso de tecnologías de la información para optimizar la gestión de estos procesos, reducir sus costos de transacción y eliminar prácticas corruptas.

1.2 Decretos reglamentarios 2170 de 2002 y 2178 de 2006

El presidente de la República, en uso de sus facultades legales y constitucionales, expidió el decreto reglamentario 2170 del 30 de septiembre de 2002, mediante el cual se reglamentó la Ley 80 de 1993, modificó el decreto 855 de 1194 y dictó otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999. Este decreto estipuló, en el artículo 1, la publicación, por parte de las entidades estatales, de los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia y los documentos definitivos de los mismos en las respectivas páginas web institucionales. De igual manera, el decreto 2170 de 2002 abrió la posibilidad de presentación de propuestas y realización de audiencias a través de medios electrónicos¹⁴.

¹³ Directiva presidencial 12 del 1 de octubre de 2002, p. 1. [En línea] [15 de noviembre de 2019] Disponible en: https://mintic.gov.co/portal/604/articles-3649_documento.pdf

¹⁴ El artículo 5 del decreto 2170 de 2002 señala: “En los procesos de licitación o concurso público, en la oportunidad señalada en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la presentación de las ofertas, las entidades podrán hacer uso de un sistema de conformación dinámica realizado mediante audiencia pública. La audiencia podrá ser realizada de manera presencial o por medios electrónicos, su tiempo y condiciones serán los señalados para el efecto en los pliegos de condiciones o términos de referencia, sin que en ningún caso su duración pueda ser superior a un día”.

De forma posterior al decreto reglamentario 2170 de 2002 se expidió la Ley 812 de 2003, “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado comunitario”. *“En esta ley se ordena a las entidades divulgar en forma anticipada y mediante la utilización de herramientas tecnológicas, los programas y presupuestos de contratación e inversión, así como las características de los proyectos a adelantar, con el objeto de fortalecer el control ciudadano por medio de veedurías encargadas de velar por la transparencia en la gestión estatal”*¹⁵.

De otra parte, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Consejo Nacional de Economía Social –Conpes–, una propuesta de documento con el fin de reemplazar integralmente el Conpes 3186 de julio de 2002¹⁶. Este nuevo documento es el número 3249 del 10 de octubre de 2003, el cual determinó:

*“El Sistema Integral de Contratación Electrónica debe ser un instrumento de gestión de la contratación que permita la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control. Para ello dispondrá de herramientas para: facilitar la contratación en línea, garantizar la selección objetiva, divulgar los procesos contractuales y permitir un control posterior con transparencia y eficiencia, así como ofrecer al ciudadano la capacidad de opinar sobre la forma como se prioriza la ejecución de los recursos públicos”*¹⁷.

Este documento Conpes señala la imposibilidad de desarrollar en una sola fase el Sistema Integral de Contratación Electrónica debido a las limitaciones legales, por lo cual plantea como plan de acción la implementación de este sistema por fases; una inicial y otra final. La fase inicial se desarrollaría a través de la implementación

¹⁵ Antecedentes del documento Conpes 3249 del 20 de octubre de 2003, p. 1. [En línea] [5 de diciembre de 2019]. Disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3500_documento.pdf

¹⁶ Idem

¹⁷ Ibídem, p. 17.

del Decreto 2170 de 2002 y el Decreto 2150 de 1995, reglamentarios de aspectos relacionados a la gestión electrónica¹⁸. Por su parte, la fase final requeriría como supuesto previo la realización de reformas legales con el fin de conectar “*aspectos específicos dentro del procedimiento administrativo contractual con los principios de los trámites electrónicos*”¹⁹.

A pesar de lo establecido en el documento Conpes 3249, ya venía funcionando en el país, desde el mes de marzo del año 2003, el Portal Único de Contratación, cuya implementación se encontraba a cargo del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones. Este portal correspondía a una iniciativa inscrita en los propósitos de transparencia, eficiencia y promoción del desarrollo, con el objetivo de integrar la información contractual de las entidades y, de esta manera, permitir a los proponentes y ciudadanía en general informarse respecto de los procesos contractuales del Estado²⁰.

En atención a la implementación del Portal Único de Contratación, al mismo tiempo de la utilización del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE (creado por la Ley 598 de 2000 a cargo de la Contraloría General de la República y del Comité para la Operación del SICE mediante el Decreto 3512 de 2000), el presidente de la República dispuso articular ambas herramientas con el decreto reglamentario 2178 de 2006, del cual surgió formalmente el Sistema Electrónico para la Contratación Pública²¹. Finalmente, este decreto fue derogado a

¹⁸ Ibídem, p. 22.

¹⁹ Ibídem, p. 25.

²⁰ Cf. el considerando 1 del decreto reglamentario 2178 de 2006. [En línea] [18 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20808>

²¹ El artículo 1 del decreto reglamentario 2178 de 2006 señala: “Créase el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los

través del decreto reglamentario 3485 del año 2011, que reglamenta el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

1.3. Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios

El trámite legislativo seguido para la aprobación de la Ley 1150 de 2007, y del párrafo tercero del artículo 3, se desplegó a partir del proyecto de ley 020 del año 2005, presentado el 25 de julio del mismo año ante la Secretaría del Senado de la República por los ministros del Interior y de Justicia y de Transporte.

El texto original y la respectiva exposición de motivos de este proyecto de ley fueron publicados en la *Gaceta* del Congreso de la República No. 458 de 2005²². A dicho proyecto de ley fueron adicionados los proyectos de ley 013, 019, 032 y 083 de 2005,²³ mediante los cuales se buscaba reformar la Ley 80 de 1993.

Los alcances del proyecto de ley 20 de 2005, en el literal I, indican la pretensión de no dictar un nuevo estatuto de contratación a través este proyecto, sino la intención de introducir medidas para las entidades estatales²⁴ con el fin de hacer más eficiente y transparente su gestión, así como corregir algunas fallas presentadas en la aplicación de la ley derivadas en espacios aprovechados por la corrupción para desviar los recursos públicos de las finalidades destinadas.

sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional”.

²² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta 458 de 2005. Proyecto de Ley 020 de 2005 Senado, por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. [En línea] [2 de diciembre de 2019]. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

²³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta 090 de 2006. Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 020 de 2005 Senado, acumulado a los proyectos de ley números 013, 019, 032 y 083 de 2005, mediante los cuales se reforma la Ley 80 de 1993. [En línea] [2 de diciembre de 2019]. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

²⁴ *Ibíd.*, p. 9.

En el mismo sentido, este proyecto de ley, en el párrafo 4 del literal II, señala las aspiraciones de materializar los principios de eficiencia y transparencia a partir de la creación del Sistema Integrado de Contratación Electrónica contenida en el artículo 3 del proyecto de ley, lo cual conllevará a la implementación del Sistema a través de la utilización de las herramientas ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, argumenta este párrafo que la nueva regulación en materia de contratación estatal debe sustentar la formulación de los mecanismos e instrumentos necesarios para la celebración de contratos de las entidades estatales a través de internet, en atención a la experiencia de otros países.

De manera complementaria, en el párrafo 5 del mismo literal II de este proyecto de ley se describe la carencia en el país del soporte legal más adecuado para celebrar contratos por medios electrónicos, por lo cual este proyecto de ley dicta las normas proporcionando la seguridad jurídica necesaria a estas operaciones, y otorga plena aplicación en la contratación pública de los postulados de la Ley 527 de 1999, sobre comercio electrónico²⁵.

El proyecto de ley 020 de 2005 fue debatido y aprobado por la Plenaria del Senado en las sesiones de los días 30 de mayo, y 7 y 13 de junio de 2006²⁶. De la misma forma, este proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes con el

²⁵ Ibídem, p. 9.

²⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 274 de 2007. Informe de conciliación al proyecto de ley 020 de 2005 Senado, 057 de 2006 en Cámara, p. 70. [En línea] [2 de diciembre de 2019]. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

número 057 de 2006, aprobado en plenaria los días 7 y 15 de mayo de 2007²⁷, y, consecutivamente, aprobado en el Senado el 19 de junio de 2007²⁸.

Finalmente, el 16 de julio de 2007 se sancionó la ley 1150, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia de la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. El artículo 3 de la Ley 1150 establece lo siguiente:

DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, 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. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

De igual manera, el inciso 3 de este artículo encarga el desarrollo del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, al Gobierno Nacional, señalando que este sistema:

“a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2º de la presente ley según lo defina el reglamento;

²⁷ Ibídem, p. 70.

²⁸ Congreso Visible, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales. [En línea] [22 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/3604/#tab=2>

- b) *Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;*
- c) *Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos;*
- d) *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. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública”.*

Posterior a ello, la Ley 1150 fue reglamentada por el decreto 2474 del 7 de julio 2008, en materia de modalidades de selección, publicidad y selección objetiva. Este decreto establece, en su artículo 8, la responsabilidad a la entidad contratante de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva. De igual manera, esta norma indica los documentos e información a publicar en el Sistema de Electrónico para la Contratación Pública (Secop), a través del Portal Único de Contratación, según corresponda a cada modalidad de selección.

El decreto 2474 de 2008 fue derogado por el decreto 734 de 2012, por medio del cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva y se dictan otras disposiciones. Asimismo, el decreto 734 de 2012 fue derogado por el decreto 1510 de 2013, por medio del cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

Por último, el decreto 1510 de 2013 es compilado por el decreto 1082 de 2015 del sector Administrativo de Planeación, hoy vigente, y con la disposición normativa de obligar a todas las entidades estatales a publicar en el Secop los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición²⁹.

1.4 Decreto Ley 4170 de 2011 y circular externa No. 1 de 2019

El 3 de noviembre de 2011 se publicó, en el Diario Oficial 48.243³⁰, el Decreto Ley 4170, “*por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública*” - Colombia Compra Eficiente (CCE, en lo sucesivo), y en su contenido se determinan sus objetivos y estructura. De igual manera, este decreto indica, en sus considerandos, la necesidad del país de generar una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública³¹, con lineamientos de guía para los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos, la que a su vez permita medir, monitorear y evaluar las labores institucionales, para generar mayor transparencia en las compras y la contratación pública.

En complemento de lo mencionado anteriormente, el decreto 4170 de 2011 indica la necesidad de crear un organismo técnico especializado encargado de impulsar políticas, normas y unificar procesos en materia de compras y contratación pública.

Asimismo, esta regulación establece la obligación de preparar y suscribir acuerdos marco de precios, en el sentido del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y de articular los partícipes de los procesos de compras y contratación pública, con el fin de

²⁹ Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del decreto 1082 de 2015.

³⁰ Cf. el *Diario Oficial* 48.243 del 3 de noviembre de 2011. [En línea] [28 de noviembre de 2019] Disponible en: [http://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/2011%20\(47940%20a%2048299\)/DO.%2048243%20de%202011.pdf](http://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/2011%20(47940%20a%2048299)/DO.%2048243%20de%202011.pdf)

³¹ *Ibíd*em, p. 1.

optimizar los recursos del Estado, y hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Lo anterior con el objeto de alcanzar una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

El Decreto Ley 4170 toma como base los literales e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, según la cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para crear organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y fijarle sus objetivos y estructura. En ejercicio de dichas facultades, mediante el artículo 1 de este decreto, el presidente de la República crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE), como una entidad con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

Por su parte, el artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011 le asigna doce funciones a CCE, de las cuales, para este trabajo de investigación, es relevante resaltar las siguientes:

“2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.

5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.

8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.

9. Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permita una mayor y mejor participación en los procesos de compra y contratación pública de las entidades estatales.

10. Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover y adelantar con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en el proceso contractual”.

En cumplimiento del numeral 8 mencionado anteriormente, CCE se convierte en el administrador del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), administrado desde su creación en el 2006 por la Comisión Intersectorial de Contratación Pública.

Posterior a la creación de CCE, el Gobierno Nacional presentó las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, que señalan, como parte de la estrategia para desarrollar los componentes de la gestión jurídica pública, la utilización de una plataforma informática con la función de “*adelantar la contratación en línea y, al Estado, comprar como una sola organización a través de los acuerdos marco y otros instrumentos*”³², esto con el fin de lograr la transformación de la cultura de la contratación pública en aras de obtener un mayor valor de los recursos públicos.

Asimismo, estas bases del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de lograr lo mencionado en el párrafo anterior, señalan al sector de planeación el cumplimiento

³² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. Estrategia 2.3. Desarrollar los componentes de la gestión jurídica pública. Viñeta 6, pp. 439-440. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://acp.com.co/web2017/es/leyes/200-bases-plan-nacional-de-desarrollo-2014-2018-2/file>

de la siguiente meta: lograr, para el año 2018, la implementación de la plataforma transaccional Secop II, por parte de 4.076 entidades estatales³³.

Como consecuencia de lo señalado, CCE lanzó en el año 2015 el Secop II, nueva versión del Sistema Electrónico de Contratación Pública, para pasar de una simple publicidad a una plataforma transaccional real, configurada para realizar el proceso de contratación en línea³⁴.

En el orden de las ideas anteriores, y a su vez de la progresiva implementación del Secop II por parte de las entidades públicas, CCE expidió la circular externa No. 1 del 22 de agosto de 2019, en la que dispuso la implementación obligatoria del Secop II en todos los procesos de contratación de las entidades relacionadas en el anexo 1 de dicha circular, a partir del 1 de enero de 2020.

Asimismo, esta circular señala la aplicación de la medida para todos los procesos de contratación iniciados a partir de esa fecha en todas las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación Pública (licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía).

De otra parte, la circular 01 indica la obligatoriedad del uso del Secop II también para la publicación del plan anual de adquisiciones del año 2020, así como para todos los procesos de contratación de las entidades de régimen especial de contratación, exceptuando aquellas entidades no relacionadas en el anexo.

³³ Ibídem, p. 441.

³⁴ Cf. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa Única (2019), pp. 12-13. [En línea] [29 de noviembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf

Para comprender el alcance de la aplicación de la circular 01 de 2019 sobre las entidades estatales a nivel nacional, conviene observar la síntesis de la tabla 1, descrita a continuación.

Tabla 1. Entidades con uso obligatorio del Secop II en el año 2020.

Entidades con uso obligatorio del Secop II en el año 2020	
Entidades	Número de entidades relacionadas
Centralizadas y descentralizadas de la rama ejecutiva del orden nacional	156
De la Rama Ejecutiva de Bogotá, Distrito Capital (incluye el sector central, todas las entidades descentralizadas, las subredes de salud; no incluye las instituciones educativas)	68
De la Rama Judicial	8
Entidades que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJNR	4
De la Rama Legislativa	4
Gobernaciones (solo incluye el sector central; no incluye entidades descentralizadas del respectivo nivel)	32
Alcaldías capitales de departamento (solo incluye el sector central; no incluye entidades descentralizadas del respectivo nivel)	31
Órganos de control	9
Órganos electorales, incluido cualquier otro órgano electoral con o sin personería jurídica que tenga competencia para contratar	3
Órganos autónomos	4

Fuente: elaboración propia con base en el anexo de la circular No.1 de 2019, expedida por Colombia Compra Eficiente³⁵.

1.5 Resumen y propia posición

1.5.1 Resumen

Este capítulo desarrolló, en cuatro acápites de forma secuencial, el ámbito de aplicación del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop II) a partir de la Ley 1150/2007; los decretos reglamentarios 2170 de 2002, 2178 de 2006, 2474 de 2008 y 1082 de 2015; las directivas presidenciales 02, 10 y 12 de 2002, y los documentos Conpes expedidos desde el año 2000, relacionados con este sistema de contratación.

El cierre de este capítulo explica la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE) a través del Decreto Ley 4170 de 2011 y la forma de asignarle a CCE la función de administrar el Secop y de gestionar nuevos desarrollos tecnológicos, de lo cual resultó la implementación del Secop II en el año 2015, que se convirtió en una plataforma transaccional de obligatorio uso e implementación por parte de las entidades estatales.

1.5.2 Propia posición

De lo visto hasta este punto se concluye que la necesidad de implementar los procesos de selección objetiva, a través de una plataforma transaccional, no es reciente; por el contrario, fue propuesta desde el año 2002, es decir, desde hace 17 años, aproximadamente. No obstante, lo que en el país se venía implementando

³⁵ Cf. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular externa No. 1, 22 de agosto de 2019. Anexo 1. [En línea] [29 de noviembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_no_1_de_2019.pdf

hasta el año 2015 era la mera publicidad de los procesos de contratación a través del internet³⁶, lo que deja en evidencia una paulatina evolución de la contratación electrónica en Colombia.

De otra parte, se distinguen como fuente o base del progreso de esta implementación a los diferentes documentos del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social –Conpes–, motivo por el cual se identifica a estos documentos como instrumentos pilares para el desarrollo normativo de la creación e implementación del Sistema Electrónico de Contratación Pública Secop II.

En otro orden de ideas, se pudo evidenciar que la obligatoriedad del uso del Secop II a nivel nacional no es determinado por la ley, sino por una circular externa de Colombia Compra Eficiente, expedida bajo las facultades otorgadas a esta entidad en el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011. No obstante, vale la pena, en el desarrollo de esta labor investigativa, hablar sobre la fuerza vinculante de estas circulares expedidas por Colombia Compra Eficiente, que es lo que se abordará en el siguiente capítulo.

³⁶ Cf. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa Única (2019), p. 12, *op. cit.*

2. LINEAMIENTOS EXPEDIDOS POR COLOMBIA COMPRA EFICIENTE PARA EL USO DEL SECOP II

De acuerdo con lo mencionado en el capítulo anterior, frente a las facultades otorgadas por el Decreto Ley 4170 de 2011 a CCE, y en concordancia con el decreto 1082 de 2015, esta entidad administradora del Secop II expide una serie de documentos –términos y condiciones, manuales, guías y circulares³⁷– que se explicarán a continuación.

2.1 Términos y condiciones

De acuerdo con lo indicado en la página web de CCE, y en el mini sitio del Secop II, CCE emite desde el año 2015 los términos y condiciones que regulan y reglamentan a las entidades compradoras, a los proveedores y a los ciudadanos usuarios del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop II), así como la forma como se realiza la publicación, envío, recepción y archivo de mensaje de datos. Estos términos y condiciones se entienden aceptados al crear un usuario en la plataforma transaccional³⁸.

Acorde con el numeral 3 de este documento, la entidad administradora del Secop II *“puede modificar unilateralmente y sin previo aviso los términos y condiciones de uso”*. A su vez, este numeral recomienda a los usuarios leerlos cuidadosamente con el fin de conocerlos y respetarlos. De igual manera, este documento indica a las entidades públicas la obligación de ajustar sus procesos y procedimientos de

³⁷ Artículo 2.2.1.2.5.2. del decreto 1082 de 2015. Esta disposición indica el deber de diseñar e implementar los instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así como cualquier otro manual o guía que estime necesario o sea solicitado por los partícipes de la contratación pública.

³⁸ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Términos y condiciones, 2019. [En línea] [26 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/terminos-y-condiciones>

gestión y operación, sus manuales de funciones y de contratación para usar el Secop II³⁹.

Dentro de las condiciones de uso, CCE no se hace responsable por el uso de la plataforma por parte de los usuarios e indica las causales de exoneración de responsabilidad, entre las cuales cabe señalar:

- CCE no es responsable de la legalidad, veracidad, conveniencia y pertinencia de los Procesos de Contratación.
- CCE no es responsable del cumplimiento de la normativa aplicable y de las buenas prácticas por parte de las entidades estatales, los proveedores y cualquier usuario del Secop II.
- CCE no es responsable de la veracidad y la calidad de la información ingresada en el Secop II por los proveedores.
- CCE no es responsable de la existencia, calidad, cantidad, estado, integridad o legitimidad de los bienes, obras o servicios ofrecidos por los proponentes, ni de la capacidad para contratar de los mismos.
- CCE no tiene responsabilidad alguna frente a las obligaciones de las entidades estatales y de los proveedores derivadas de los procesos de contratación que se adelanten en el Secop II⁴⁰.

Ante el incumplimiento de los términos y condiciones de uso del Secop II⁴¹, CCE tiene el derecho a la cancelación unilateral del usuario.

³⁹ Cf. Literal m, numeral 8, de los términos y condiciones del Secop II. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Términos y condiciones, 22 de agosto de 2018. [En línea] [26 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/terminos-y-condiciones>

⁴⁰ Ibídem, numeral 15, exoneración de responsabilidad de Colombia Compra Eficiente.

⁴¹ Ibídem, numeral 13, cancelación de registro y usuario en el Secop II.

2.2. Manuales y guías

Los manuales y guías, de acuerdo con lo establecido por CCE en la Circular Externa Única de 2019, *“son los documentos en donde se encuentran de manera detallada las instrucciones en las diferentes funcionalidades de la plataforma para las distintas etapas de los procesos de contratación y modalidades de selección”*⁴². En otras palabras, estos son propiamente los documentos a seguir por las entidades estatales para poder entender de manera más sencilla la configuración de la plataforma y así desarrollar los diversos procesos de selección objetiva y la contratación directa.

Según el artículo 2.2.1.2.2.5.2 del decreto 1082 de 2015 CCE debe: *“diseñar e implementar los siguientes instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así como cualquier otro manual o guía estimada necesaria por esta entidad o solicitada por los partícipes de la contratación pública”*:

- “1. *Manuales para el uso de los Acuerdos Marco de Precios.*

2. *Manuales y guías para: (a) la identificación y cobertura del riesgo; (b) la determinación de la capacidad residual para los contratos de obra pública dependiendo del valor de los mismos; (c) la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones; y (d) el uso del clasificador de bienes y servicios.*

3. *Pliegos de condiciones tipo para la contratación.*

4. *Minutas tipo de contratos”.*

⁴² Ibídem, p. 52.

En cumplimiento de lo anterior, y como ente rector del Sistema de Compra Pública y administrador de la plataforma transaccional, CCE coloca a disposición de todos los usuarios del Secop II diferentes manuales y guías.

El Consejo de Estado, en la sentencia 11001032600020140013500 de la sección 3, Subsección A, del de 11 de abril de 2019, resolvió respecto a la competencia de CCE para expedir los diferentes manuales y guías. Por lo anterior, es necesario hacer una referencia a los mencionados documentos a partir de la síntesis hecha en las tablas 2 y 3.

Tabla 2. Guías.

Guías
Guía para la codificación de bienes y servicios
Guía K Residual
Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones
Guía para la elaboración de estudios de sector
Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación
Guía para la participación de proveedores extranjeros en procesos de contratación
Guía de asuntos corporativos en procesos de contratación
Guía para la contratación con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad
Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia mercantil irrevocable
Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las entidades estatales
Guía para entidades estatales con régimen especial de contratación
Guía para la liquidación contratos estatales
Guía de competencia en las compras públicas

Guía para facilitar la circulación de facturas emitidas en desarrollo de un contrato
Guía de competencia en las compras públicas
Guía de compras públicas socialmente responsables
Guía de compras públicas sostenibles con el ambiente
Guía para la codificación de bienes y servicios
Guía de indisponibilidad

Fuente. elaboración propia con base a las guías publicadas en el Secop II⁴³.

Tabla 3. Manuales.

Manuales
Manual para la identificación y cobertura de riesgos
Matriz de riesgos
Manual de la modalidad de selección mínima cuantía
Manual para el manejo de los acuerdos comerciales en procesos de contratación
Aplicación capacidad residual
Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación
Manual para la operación secundaria de los instrumentos de agregación de demanda
Lineamientos generales para la expedición de manuales de contratación

Fuente: elaboración propia con base en los manuales publicados en el Secop II⁴⁴.

⁴³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Manuales y guías. [En línea] [26 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias>

⁴⁴ Ibídem.

El 11 de abril de 2019, el Consejo de Estado profirió sentencia frente a la solicitud de nulidad del artículo 159 del decreto 1510 de 2013, compilado en el decreto 1082 de 2015, en la cual consideró:

[...] "en relación con los manuales expedidos por Colombia Compra Eficiente, en cuanto los mismos contengan disposiciones que resulten de obligatorio cumplimiento para aquellas entidades a las que están dirigidos, los mismos sin duda constituyen actos administrativos de carácter general, susceptibles, por lo tanto, de ser controlados judicialmente por esta jurisdicción especializada en cuanto a su legalidad"⁴⁵.

A su vez, esta sentencia indicó que el diseño e implementación de los manuales para el uso de los acuerdos marco de precios por parte de CCE, la actualización del plan anual de adquisiciones y el clasificador de bienes y servicios no obedecen al ejercicio de la facultad reglamentaria inicialmente asignada al presidente de la Republica, sino que, por el contrario, constituyen el desarrollo normativo subordinado a la ley y al reglamento, en cumplimiento de las funciones atribuidas a esa entidad, razón por la cual no concedió la nulidad frente a esta disposición del artículo 159, numeral 1, del decreto 1510 de 2013⁴⁶.

Esta misma jurisprudencia dispuso, en relación con los manuales y guías para la identificación del riesgo, que corresponde al Gobierno Nacional, según lo preceptuado por el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, señalar los criterios a seguir por parte de las entidades para la cobertura de riesgos a través de la exigencia de garantías y amparos de los contratos. Por ello no se podía trasladar a CCE la reglamentación de los riesgos, los cuales se encuentran en cabeza del presidente

⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 11 de abril de 2019, 110010326000201400135 00 (C. P. María Adriana Marín), Sec. 3, Subsección A, pp. 38-39. [En línea] [20 de noviembre de 2019] Disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>

⁴⁶ *Ibíd*em, pp. 39-41.

de la República, al igual que está es su responsabilidad la facultad para expedir pliegos tipos y establecer minutas de contratos⁴⁷.

2.3. Circulares

Las circulares externas proferidas por CCE “*son actos administrativos cuyo contenido se integra de mandatos, orientaciones e instrucciones dirigidas a las Entidades Estatales y al público en general y son de obligatorio cumplimiento*”⁴⁸. El fundamento de las circulares es la propia ley, norma o reglamento divulgada por esta entidad para su observancia.

Frente a la fuerza vinculante de los manuales y guías, CCE conceptuó su obligatoriedad siempre y cuando se adopten mediante circular o cualquier otro acto administrativo divulgado⁴⁹; de lo contrario, en caso de no expedirse por acto administrativo alguno, dichos documentos son solo referentes y guías tanto para las entidades como para los particulares.

En la página web de CCE se logra identificar la expedición, por parte de esta entidad, de 27 circulares desde el año 2013⁵⁰. No obstante, el 17 de julio de 2018 fue publicada en el *Diario Oficial* la Circular Externa Única, “*que compila y actualiza*

⁴⁷ Ibídem, p. 42.

⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 14 de agosto de 2017, Radicación 11001-03-26-000-2017-00031-00 (58820) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa), Consideración 11.14. Cita tomada de la Circular Única de Colombia Compra Eficiente. [En línea] [18 de noviembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf

⁴⁹ Cf. Concepto de Colombia Compra Eficiente, respuesta a consulta 4201713000002961, 16 de junio 16 de 2017. [En línea] [18 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/concepto/2017/4201713000002961/4201713000002961-original.pdf>

⁵⁰ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Manuales y guías, *op. cit.*

el contenido de las 25 circulares anteriores en un solo cuerpo normativo”. Lo anterior, con el objetivo de hacer más fácil la consulta del destinatario⁵¹.

En la tabla 4 se pueden distinguir de forma sencilla las 25 circulares externas expedidas por Colombia Compra Eficiente. No obstante, a pesar de haber sido compiladas su contenido en el cuerpo normativo de la Circular Externa Única de esta entidad, al hacer la lectura de este acto administrativo no se encuentran relacionadas e identificadas las enumeradas circulares.

Tabla 4. Circulares externas Colombia Compra Eficiente.

Circulares externas Colombia Compra Eficiente	
No.	Asunto
1	Publicidad en el Secop
2	Plan anual de adquisiciones
3	Ley de garantías electorales
4	Capacidad residual (derogada por la Circular 11)
5	Identificación y cobertura del riesgo (modificada por la Circular 8)
6	Contratación de actividades de ciencia, tecnología e innovación
7	Incentivos a los bienes agropecuarios nacionales
8	Manual para la identificación y cobertura del riesgo (modifica la Circular 5)
9	Lineamientos generales para la expedición de manuales de contratación
10	Expedición de manuales y guías
11	Capacidad residual en los procesos de contratación (modificada por la Circular 14)
12	Clasificador de bienes y servicios
13	Subsanabilidad de requisitos y documentos que no otorgan puntaje
14	Actualización capacidad residual (modifica la Circular 11)

⁵¹ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa Única (2019), *op. cit.*

15	Documentos tipo contratos plan
16	Actualización manual de requisitos habilitantes (sustituye parcialmente la Circular 10)
17	Manejo de documentos en procesos de contratación
18	Aplicación Ley de Garantías Electorales para el 2015 (sustituida por la Circular 19)
19	Aplicación Ley de garantías electorales para el 2015 (sustituye integralmente la Circular 18)
20	Publicidad en el Secop para sistemas de contratación en línea de EICES, SEM y ESP
21	Guía para el Uso del Secop II para crear, conformar y gestionar los expedientes electrónicos del proceso de contratación
22	Acreditación de la formación académica
23	Calidad y oportunidad de la información del sistema de compra pública disponible en el Secop
24	Aplicación Ley de garantías electorales para el 2017 y 2018
25	Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad

Fuente. elaboración propia con base en las circulares expedidas y relacionadas en el Secop II⁵².

La Circular Única no solo compiló las circulares expedidas por CCE, sino que además centralizó y aclaró la integración del Sistema Electrónico de Contratación, el cual se compone de tres elementos:

⁵² Información recuperada a partir de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circulares. [En línea] [18 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/circulares>

- “1. El Secop I, que es una plataforma exclusiva de publicidad para los documentos de los procesos de contratación.
2. El Secop II, como plataforma transaccional para gestionar en línea todos los procesos de contratación, con cuentas para las entidades y proveedores y vista pública para cualquier interesado.
3. La Tienda Virtual del Estado Colombiano: como plataforma transaccional de comercio electrónico a través de la cual las entidades compradoras hacen las transacciones de los procesos de contratación para adquirir: i) bienes y servicios a través de acuerdos marco de precios; ii) bienes y servicios a través de contratos de agregación de demanda; y (iii) bienes en la modalidad de mínima cuantía en grandes superficies”⁵³.

Esta Circular Única además es clara al indicar a las entidades públicas el deber de “difundir la información en una sola de las plataformas electrónicas del Secop, con el compromiso de adelantar los procesos de contratación derivados de acuerdos marco de precios o instrumentos de agregación de demanda en la tienda virtual del Estado colombiano, sin requerir publicarlos en otras plataformas”⁵⁴. Los procesos de contratación adelantados en el Secop II no requieren otro tipo de publicación para no afectar los datos del Sistema de Compra Pública.

Con base en los antecedentes mencionados, y en especial en lo destacado por la Subsección 3, Subsección A, del Consejo de Estado, al considerar a los manuales y guías expedidos por CCE como actos administrativos de carácter general cuando contemplan disposiciones de obligatorio cumplimiento, susceptibles de ser controlados judicialmente; vale la pena identificar cuál sería la naturaleza jurídica de estos manuales y guías expedidos por CCE.

⁵³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa Única (2019), pp. 12-13, *op. cit.*

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 13.

Para abordar este tema es importante traer a colación la sentencia 2011-00271-00 del 18 de junio de 2015, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la cual puntualiza aspectos relevantes del acto administrativo, señalando que este es “la manifestación de la voluntad de la Administración, que en cumplimiento de funciones administrativas, está encaminada a producir efectos jurídicos”⁵⁵.

Igualmente, señala la Sección Primera de esta Corporación la clasificación de los actos administrativos en actos definitivos o actos de trámite. En este sentido, la jurisprudencia solamente identifica como objeto de enjuiciamiento por esta jurisdicción a los actos administrativos definitivos cuando producen efectos jurídicos y, en consecuencia, como los actos de trámite, en principio, no producen efectos jurídicos, ya que escapan del control de esta jurisdicción⁵⁶.

No obstante, esta sentencia resalta cómo fue decantada la posición anterior del órgano, e indica el cambio operado en el orden contencioso administrativo a partir de la entrada en vigor del CPACA y de las visibles transformaciones en los modos de actuación de la Administración, cada vez más proclive al uso de instrumentos blandos o atípicos (desde la perspectiva clásica del acto administrativo). Lo anterior, entre otros aspectos, lleva a la Sala al convencimiento de replantearse dicha posición y entender que, en virtud de lo previsto por el artículo 137 del CPACA, toda circular administrativa cualquiera, independiente de su contenido, es susceptible de control judicial.

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sec. 1, Sentencia de 18 de junio de 2015, 2011-00271-00 (C. P. María Elizabeth García González).

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sec. 1, Sentencia de 17 de febrero de 2011, expediente 2009-00080-01 (M. P. Marco Antonio Velilla Moreno), citada por la sentencia 18 de junio de 2015, 2011-00271-00.

De otra parte, a pesar del cambio de postura sobre el control judicial de los actos administrativos, se observa en el Consejo de Estado, en sentencia posterior, la consideración del acto administrativo como

[...] expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el cual se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición). Sin tales elementos el acto no sería tal y adolecería de vicios de formación generadores de invalidez, que afectan su legalidad⁵⁷.

2.4. Resumen y propia posición

2.4.1 Resumen

Este capítulo se desarrolló tomando como base el sitio web de Colombia Compra Eficiente y los mini sitios del Secop I y Secop II, en aras de identificar los diferentes lineamientos expedidos por la entidad administradora del Sistema Electrónico de Contratación en Colombia. Las tablas 2, 3 y 4 recogen los distintos manuales, guías y circulares que han sido expedidos con el fin de que el lector pueda enterarse de manera práctica de los actos administrativos que se han venido publicando desde el año 2013.

Desde el punto de vista jurisprudencial, se abordaron sentencias relevantes del Consejo de Estado en las que se logra identificar el pronunciamiento de esta

⁵⁷ Cf. CONSEJO DE ESTADO. Sec. 4, Sentencia del 12 de octubre de 2017, 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) (C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto), p. 1.

corporación sobre la validez jurídica y la fuerza vinculante de los manuales y guías expedidos por Colombia Compra Eficiente.

2.4.2 Propia posición

El Consejo de Estado a través de las sentencias mencionadas en el acápite anterior⁵⁸, indicó que las circulares expedidas por CCE revisten fuerza vinculante, no obstante, estas circulares no pueden tocar materias de reserva del legislador ni las asignadas en materia reglamentaria al ejecutivo bajo las potestades reglamentarias; de lo contrario, dichas circulares carecerían de fuerza vinculante, tal como ocurrió con los manuales expedidos para la materia de cobertura de riesgos y los pliegos tipos de contratación, a los cuales el Consejo de Estado les anuló su fuerza vinculante manteniéndolos como meras guías de orientación⁵⁹.

Se infiere que los manuales y guías expedidos por Colombia Compra Eficiente, aunque no sean considerados como actos administrativos de carácter general al igual que las circulares, acorde a lo señalado por el Consejo de Estado; terminan por ostentar una fuerza vinculante de hecho, por cuanto, para poder participar en los procesos de selección contractual estatal, bien sea como entidad estatal o como proveedor o tercero interesado, se debe tener en cuenta las indicaciones e instrucciones dadas en tales instrumentos.

Lo mencionado genera como consecuencia, una ruptura del sistema de fuentes del derecho, por cuanto un instrumento al que ninguna fuente normativa (ley, reglamento, jurisprudencia, etc.), le ha atribuido fuerza vinculante general, termina siendo, por la misma estructura y dinámica de la plataforma, una regla de tipo obligatorio, cuyo desconocimiento genera no solo la imposibilidad, para los

⁵⁸ C.f CONSEJO DE ESTADO, Sec. 3, Subsección A, Sentencia de 11 de abril de 2019, 110010326000201400135 00 C.P. María Adriana Marín. Pp 38-39. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/> Acceso en: 28 de noviembre de 2019

⁵⁹ Idem

proponentes e interesados, de participar en la actividad contractual estatal, sino además responsabilidades y sanciones de tipo disciplinario, fiscal y hasta penal para los servidores públicos que no observen las pautas contenidas en dichos manuales.

3. CONFIGURACIÓN DE LA PLATAFORMA ELECTRÓNICA SECOP II PARA LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

3.1. Configuración común a todos los procesos de selección

Al revisar cada una de las guías diseñadas para los diferentes procesos de selección, la plataforma transaccional mantiene, al igual que lo determinado en la sección 2 del capítulo 1, “estructura y documentos del proceso de contratación”, del Decreto 1082 de 2015, la misma estructura de la configuración para la fase de planeación en todos los procesos, a excepción de los de la modalidad de mínima cuantía.

Esta fase de planeación se identifica en la plataforma transaccional como pliego borrador con el siguiente esquema:

“Una vez quedan guardados los datos, el SECOP II crea el expediente electrónico del Proceso de Contratación y habilita la creación del pliego borrador electrónico. Este pliego electrónico es un formulario con seis secciones: Información general, Configuración, Cuestionario, Evaluación, Documentos del Proceso y Documentos de la oferta”⁶⁰.

Las seis secciones se encuentran organizadas de acuerdo con las exigencias de los cinco artículos relacionados en la fase de planeación de la sección 2 del capítulo 1 del Decreto 1082, tal como puede observarse en la relación hecha en la tabla 5.

⁶⁰ Cf. Guía rápida para hacer un Proceso de Contratación de Licitación Pública en el Secop II (22 de agosto de 2019), p. 4. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190820guiamslicitacionpublicaentidadestatalv7.pdf

Tabla 5. Fase de planeación de los procesos de selección del Secop II.

No.	Sección	Del pliego borrador
	Información general	Permite diligenciar la descripción del objeto de contratación con la clasificación de bienes y servicios.
	Configuración	Permite ingresar el cronograma del proceso indicando las fechas y horas de publicación del aviso de convocatoria pública y la de publicación de estudios previos; diligenciar la información financiera, el valor del proceso de contratación y la información relativa a la destinación del gasto y origen de los recursos; diligenciar los campos de la oferta económica y la forma de pago. Asimismo, definir las diferentes garantías del proceso y del contrato como la información.
	Cuestionario	Indica los requisitos a solicitar con la oferta; permite hacer preguntas específicas y agrupar la información solicitada en las diferentes secciones.
	Evaluación	Permite definir la forma de evaluación de las ofertas recibidas por los proveedores.
	Documentos del proceso	En esta sección del pliego borrador se deben cargar los documentos que complementan la información diligenciada en las otras secciones, como por ejemplo los estudios previos, documento complementario al pliego y los anexos o fichas técnica.
	Documentos de la oferta	Se encuentra la lista de documentos a solicitar por parte de las Entidades Estatales en los Procesos de Contratación. El uso de esta sección es opcional.

Fuente: elaboración propia con base al numeral a) de la guía rápida para licitación pública⁶¹.

⁶¹ Ibídem, pp. 2-24.

En relación a los estudios y documentos previos definidos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, el Iván Darío Gómez Lee alude lo siguiente:

“El presente artículo dispone la exigencia de la entidad de contar, con la debida antelación a la apertura del proceso o a la firma del contrato, con todos los documentos que permitan a los posibles proponentes construir una propuesta que satisfaga las reales necesidades del mismo”⁶².

3.2. Configuración para la licitación pública

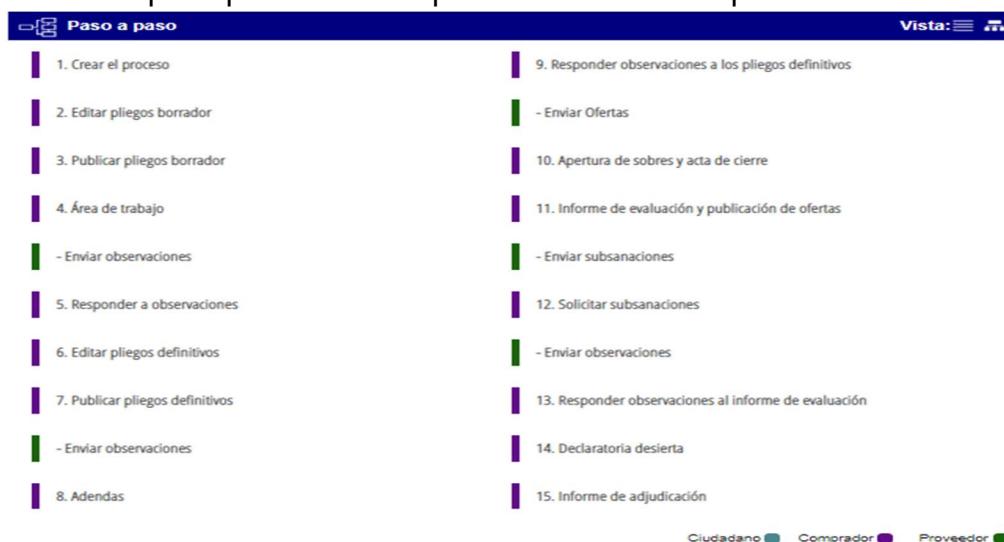
El estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, establece, a través de los once numerales del artículo 30, las reglas a seguir en el proceso de selección objetiva de licitación pública. Dichas reglas son al mismo tiempo el fundamento normativo de los diferentes procesos de selección e irradian el reglamento establecido por del Decreto Reglamentario 1082 de 2015 para cada uno de estos procesos en la contratación pública.

De otra parte, para el proceso de licitación, el numeral 1 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 señala la posibilidad de determinar, por parte de las entidades estatales, la presentación total o parcial de la oferta de manera dinámica en este tipo de procesos. Asimismo, el artículo 2.2.1.2.1.1.1. del Decreto 1082 de 2015 autoriza a las entidades estatales a *“utilizar el mecanismo de subasta inversa para la conformación dinámica de las ofertas en la licitación. En este caso, las entidades deben señalar en los pliegos de condiciones las variables técnicas y económicas sobre las cuales los oferentes pueden realizar la puja”*.

⁶² Gómez Lee Iván D. El Derecho de la Contratación Pública en Colombia Análisis y Comentarios al Decreto 1082 de 2015. Segunda Edición, p 31.

La Agencia Nacional de Colombia Compra Eficiente –CCE–, en el mini sitio del Sistema Electrónico de Contratación Pública Secop II, señala mediante una imagen cada uno de los pasos a seguir por parte de los ciudadanos, compradores y proveedores para crear, participar y observar los procesos de licitación pública, con el objetivo de explicar a los involucrados en los procesos de licitación.

Figura 1. Paso a paso para hacer un proceso de licitación pública en línea.



Fuente. Colombia Comprar Eficiente - Secop II⁶³.

Esta figura en la página web del Secop II tiene enlaces a cada uno de los numerales y permite ingresar a imágenes ilustrativas, cuya función es servir de apoyo para poder aprender a realizar cada paso durante este proceso de selección objetiva. De igual manera, la figura 1 tiene un enlace de ingreso a videos ilustrativos y otro para ingresar a la guía rápida de este tipo de proceso.

⁶³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Licitación Pública. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/licitacion-publica>

El procedimiento completo para el proceso de licitación pública se encuentra en la guía rápida actualizada el 20 de agosto de 2019⁶⁴. En la tabla de contenido de esta guía se dividen los pasos del procedimiento para indicar a las entidades públicas la forma de crear y desarrollar las licitaciones a través de tres literales de la siguiente manera:

- a) Del pliego borrador [obsérvese la tabla 5].
- b) Pliegos definitivos: se compone de 4 literales a saber: i. Edición del pliego definitivo: Indica cómo terminar la etapa de planeación y de esta manera las entidades puedan editar cualquiera de las 6 secciones señaladas en el literal a de pliego borrador. ii. Publicación de pliegos de condiciones definitivo: Permite la publicación de estos por parte de las entidades estatales y habilita la casilla a los proponentes para enviar sus ofertas al proceso. iii. Adendas: Permite a la entidad crear las adendas necesarias en el proceso y al mismo tiempo habilita para modificar algunas de las secciones. iv. Respuesta a las observaciones al pliego definitivo, permite dar respuesta de la misma forma que a las observaciones dadas al borrador de pliegos de condiciones⁶⁵.
- c) Apertura y evaluación de ofertas. En este literal se indica la configuración a seguir para lograr la apertura de las ofertas allegadas al proceso y la evaluación de las mismas, con las siguientes funciones: i. Habilita a la entidad para poder revisar todas las ofertas presentadas y publicarlas a la vista de los proponentes y todos los demás interesados en el proceso. ii. Permite crear en la plataforma el respectivo informe de evaluación o subir este documento si ha sido elaborado aparte por la entidad. iii. Permite requerir subsanaciones a los proponentes. iv.

⁶⁴ Guía rápida para hacer un Proceso de Contratación de Licitación Pública en el SECOP II, 22 de agosto de 2019. P 4. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190820guiamslicitacionpublicaentidadestatalv7.pdf

⁶⁵ Ibídem pp 31-36

Permite a las entidades dar respuesta a las observaciones del informe de evaluación. v. Señala la forma en que se puede declarar desierto el proceso. iv Indica como seleccionar el adjudicatario del proceso⁶⁶.

3.3. Configuración para la selección abreviada

3.3.1. Selección abreviada de menor cuantía

El numeral segundo del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 identifica a *“la selección abreviada como el proceso de selección objetiva previsto para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. Este artículo señala igualmente, como causales de selección abreviada, las siguientes:*

- a) *La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades.*
- b) *La contratación de menor cuantía.*
- c) *La celebración de contratos para la prestación de servicios de salud.*
- d) *La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto.*
- e) *La enajenación de bienes del Estado.*
- f) *Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas.*
- g) *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.*
- h) *Los contratos de las entidades a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de*

⁶⁶ Ibídem 37-54

desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley.

- i) *La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional”.*

En la actualidad, se puede evidenciar en el Secop II la configuración de las causales para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas a través del acuerdo marco de precios y por subasta inversa. De igual manera, se encuentra la selección abreviada de menor cuantía que incluye hace poco tiempo el módulo de selección abreviada de menor cuantía sin manifestación de interés, para que las entidades desarrollen sus procesos cuando hayan declarado desierta una licitación, y se habilitó el campo “Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz”, en el pliego del Secop II para diferenciar los procesos de contratación con cargo a recursos del postconflicto⁶⁷.

Con base en estas causales, y en atención a la masiva implementación de la selección abreviada por menor cuantía y de la subasta inversa para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes⁶⁸, vale la pena resaltar la forma en que se encuentran configurados ambos procesos en el Secop II, de la siguiente manera.

3.3.2 Configuración de la selección abreviada de menor cuantía

La configuración para la creación y desarrollo del proceso de selección abreviada de menor cuantía sigue prácticamente el esquema establecido para la licitación

⁶⁷ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Nuevas Funcionalidades en el Secop II. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/nuevas-funcionalidades-en-el-secop-ii>

⁶⁸ Cf. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Informe de gestión (información al 31 de diciembre 2018), tabla 3, Contratos por modalidad, p. 10. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/informe_de_gestion_2018_31ene2019.pdf

pública, que incluye cada una de las secciones para crear los pliegos borrador, los pliegos definitivos y la apertura y evaluación de la oferta. La diferencia en esta configuración es la inclusión de dos campos nuevos: el de “sorteo”, para publicar en el Secop II el sorteo realizado por las entidades, y el de “publicación de la lista de proveedores escogidos”, como puede observarse en la figura 2.

Figura 2. Paso a paso para hacer un proceso de selección abreviada de menor cuantía en línea.



Fuente: Colombia Compra Eficiente - Secop II⁶⁹.

La guía rápida para este tipo de procesos de selección, actualizada el 20 de agosto de 2019, señala en el numeral 1 del literal C que la plataforma no tiene un módulo para realizar el sorteo en línea, motivo por el cual las entidades al contemplar esta posibilidad deben realizarlo por fuera de la plataforma electrónica y utilizar el Secop II para publicar dicho sorteo en el campo indicado para ello⁷⁰. De igual manera, la

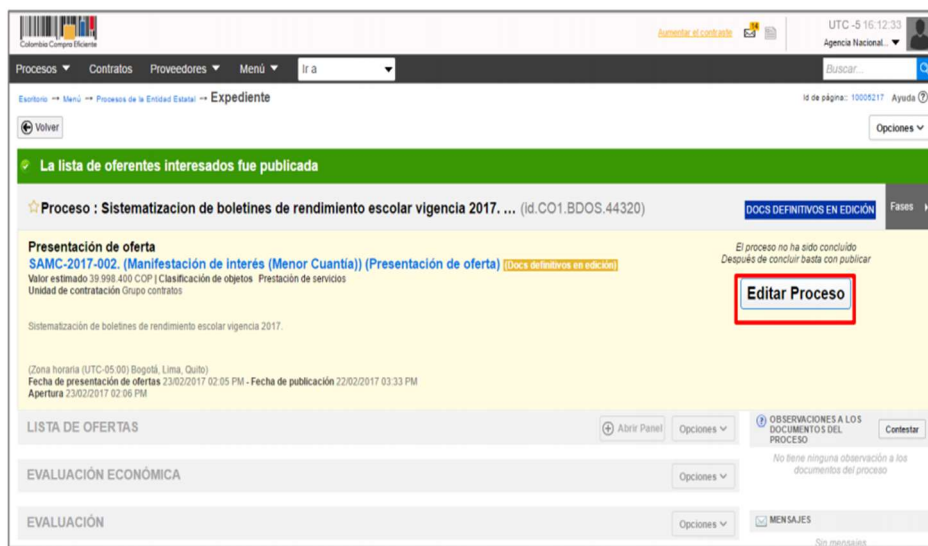
⁶⁹ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Selección abreviada de menor cuantía. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/seleccion-abreviada-de-menor-cuantia>

⁷⁰ Cf. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. La guía rápida para hacer un Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía, Secop II (22 de agosto de 2019), p. 38. [En línea] [3 de diciembre

entidad, haga o no el sorteo, una vez se haya vencido el plazo estipulado para manifestar interés, debe ingresar a la sección de “Proveedores interesados” y publicar el respectivo listado.

Para poder publicar el listado de los interesados que manifestaron interés, la configuración de la plataforma habilita inmediatamente la opción de editar el proceso. Es decir, queda abierta la posibilidad para modificar el pliego de condiciones definitivo en cada una de las secciones de los pliegos, sin la existencia de una adenda, tal como puede observarse en la figura 3.

Figura 3. Publicación de la lista de proveedores escogidos.



Fuente: Colombia Compra Eficiente - Secop II⁷¹.

Esta circunstancia, permitida por la plataforma, deja abierta la posibilidad a las entidades estatales de modificar las condiciones sin la existencia de una adenda, lo

de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190820guiamsseleccionabreviadamenorcuantiaentidadestatalv9.pdf

⁷¹ Ibídem, p. 40.

cual no consideraría lo contemplado en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del decreto reglamentario 1082 de 2015, el cual preceptúa:

“MODIFICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES. La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación”.

Puede adicionalmente indicarse el cómo, el Consejo de Estado mediante sentencia del 3 de mayo de 2007 de la Sección Tercera, al pronunciarse sobre la naturaleza y obligatoriedad del pliego de condiciones, consideró lo siguiente:

“se trata de un acto jurídico prenegocial con carácter vinculante y obligatorio para los partícipes del proceso de licitación, que únicamente puede ser objeto de modificaciones, en las oportunidades previstas en el estatuto contractual, que lo son exclusivamente con antelación al cierre de la licitación”⁷²

⁷² Sentencia de 3 de mayo de 2007. Expediente 25000-23-26-000-1995-00787-01. Magistrado ponente Ramiro Saavedra Becerra, p 42.

3.3.3 Selección abreviada por subasta inversa

La subsección 2 del capítulo 2 del decreto 1082 de 2015 establece las reglas de la subasta inversa presencial. Con base en estas reglas se puede identificar el procedimiento utilizado en la plataforma transaccional Secop II para este tipo de proceso de selección objetiva, cuyo objeto es siempre la adquisición de bienes de características técnicas uniformes de acuerdo con lo estipulado en el literal a del artículo 1 de la Ley 1150 de 2007.

En aras de lograr, por parte de las entidades públicas, la creación de los procesos de selección abreviada por subasta inversa electrónica, CCE ha publicado diferentes guías. El 23 de noviembre de 2018 fue publicada la última versión.

Esta guía se encuentra dividida en dos partes para enseñar cómo realizar este tipo de procesos. En la primera parte se indica la creación del borrador de pliego de condiciones hasta la publicación del informe de habilitación de los proponentes; la segunda parte abarca desde la apertura del sobre económico hasta la adjudicación del proceso⁷³.

En este orden de ideas, y con el fin de comprender cómo se encuentra configurada la plataforma en relación con las dos partes que conforman la guía mencionada, obsérvense las figuras 4 y 5.

⁷³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para hacer un proceso de selección abreviada por subasta en el Secop II, primera parte, p 1. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/guia_subasta_p1.pdf

Figura 4. Contenidos de la primera parte de la guía y configuración de la plataforma.



Fuente: Colombia Compra Eficiente - Secop II⁷⁴.

Como puede observarse, tanto la fase de planeación como la de selección mantienen en la configuración la misma estructura de la licitación pública y de la selección abreviada de menor cuantía. La diferencia en este proceso es la no habilitación del campo de manifestación de interés, lo cual es acorde con lo desarrollado en el artículo 2.2.1.2.1.2.2. del decreto 1082 de 2015.

Al respecto Carlos Pachón Lucas señala que, en relación a los procedimientos de la subasta inversa, la compra por acuerdo de marco de precios, o a través de bolsas de productos:

“se aplica por igual para mayores y menores cuantías. Los estudios previos identifican en una ficha técnica cada bien o servicio. No hay opción de seleccionar por sorteo una lista de interesados. Por sus características el único factor a considerar es el precio”⁷⁵.

⁷⁴ Ibídem, p. 2

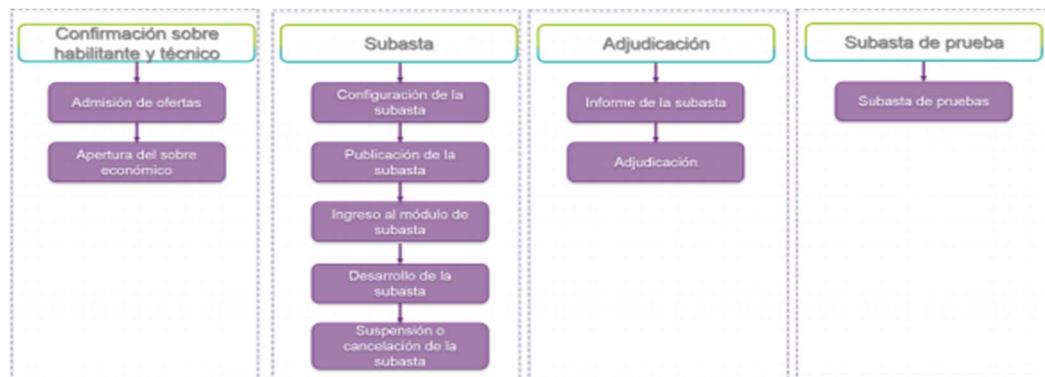
⁷⁵ Pachón Lucas Carlos, Contratación pública, Análisis normativo descripción de procedimientos, sexta edición, Eco Ediciones, 2014. p 125.

Hecha la consideración anterior, vale la pena resaltar la premisa del numeral 3 de la primera parte de la guía para la creación del proceso de selección abreviada por subasta, la cual señala siguiente: “*Cuando el valor del contrato derivado del proceso de Selección abreviada por subasta inversa esté determinado por el presupuesto oficial y la oferta económica es por precios unitarios o porcentajes de descuento (procesos por bolsa o monto agotable), la subasta se debe adelantar de manera presencial o electrónica por fuera del SECOP II*”⁷⁶.

Si bien, lo anterior no contradice lo estipulado en la norma, si podría la configuración para la subasta electrónica estar incompleta, toda vez que las entidades al considerar la adjudicación de este proceso a monto agotable y no contar con esta opción en el Secop II, remplazarían la herramienta electrónica por la presencial.

De otra parte, la siguiente imagen No. 5 describe el desarrollo de la subasta en la plataforma y los pasos siguientes a realizar por parte de las entidades estatales:

Figura 5: Contenidos de la segunda parte de la guía y configuración de la plataforma



Fuente: Colombia Compra Eficiente - Secop II⁷⁷

⁷⁶ Guía para hacer un Proceso de Selección Abreviada por Subasta en el SECOP II, 23 de noviembre de 2018, p 1. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20181123_guia_ms_subastainv_ersa_entidadestatal_parte1y2_v4.pdf

⁷⁷ Ibídem.

3.5 Resumen y propia posición

3.5.1 Resumen

Este tercer capítulo está dedicado a la configuración del Secop II frente a las exigencias del régimen jurídico de contratación estatal. Se identifican las guías establecidas por CCE para los procesos de selección y, dentro de estos últimos, el trámite a surtir por las entidades estatales en la plataforma para cumplir a cabalidad las reglas establecidas. De otra parte, se describen las dificultades generadas por la configuración de la plataforma y, a su vez, se evalúa su concordancia con el régimen jurídico.

3.5.2. Propia posición

En la configuración de la licitación pública en la plataforma Secop II puede indicarse, que, si bien se encuentra acorde con lo preceptuado por la Ley 80 de 1993, no contempla en ella lo señalado en el párrafo 2 del literal 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, reiterado por el artículo 2.2.1.2.1.1.1. del decreto reglamentario 1082 de 2015. Es decir, mediante el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop II) no se permite desarrollar hasta el momento la licitación pública con puja dinámica de la oferta, de lo cual podría decirse la no correspondencia al cien por ciento, de esta configuración, con lo estipulado en la norma, y conlleva a mencionar la necesidad de adaptar la configuración de la licitación pública a cabalidad con el régimen jurídico de contratación pública.

En referencia a la configuración de la selección abreviada de menor cuantía, es inminente ajustar esta configuración en cuanto al permiso de editar el proceso contractual sin la existencia de una adenda, toda vez que con ello se pudiera estar contrariando los principios de transparencia y publicidad, en los cuales se debe enmarcar la contratación pública de acuerdo con lo indicado en la Ley 80 de 1993.

De otra parte, en cuanto a la configuración de la selección abreviada por subasta inversa, se concluye que las entidades, a pesar de registrar este proceso en el Secop II, seguirán llevando a cabo las subastas presenciales en atención a que la plataforma aun no contempla la adjudicación de este proceso a monto agotable.

CONCLUSIONES

La necesidad de implementar los procesos de selección objetiva a través de una plataforma transaccional no es reciente, por el contrario, fue propuesta desde el año 2002; es decir, hace aproximadamente 17 años. En el país, lo que se venía implementando hasta el año 2015 era la mera publicidad de los procesos de contratación a través del internet, lo cual deja en evidencia una paulatina evolución de la contratación electrónica en Colombia.

Los documentos del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social –Conpes– son pilares para el desarrollo normativo de la creación e implementación del Sistema Electrónico de Contratación Pública Secop II.

La obligatoriedad del uso del Secop II a nivel nacional, a partir del 1 de enero de 2020, no es determinada por la ley, sino por la Circular Externa 01 de Colombia Compra Eficiente, expedida bajo las facultades otorgadas a esta entidad en el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

Las circulares expedidas por Colombia Compra Eficiente no pueden tocar materias de reserva del legislador ni las asignadas en materia reglamentaria al Ejecutivo bajo las potestades reglamentarias; de lo contrario, dichas circulares carecerían de fuerza vinculante, tal como ocurrió con los manuales expedidos para la materia de cobertura de riesgos y los pliegos tipos de contratación, a los cuales el Consejo de Estado les anuló su fuerza vinculante manteniéndolos como meras guías de orientación.

Los manuales y guías expedidos por CCE ostentan una fuerza vinculante de hecho, por cuanto en la práctica, para poder participar en los procesos de selección contractual estatal, bien sea como entidad estatal o como proveedor o tercero interesado, se deben tener en cuenta las indicaciones e instrucciones dadas en tales

instrumentos. Lo mencionado genera, de hecho una fuerza vinculante derivada de la misma estructura y dinámica de la plataforma SECOP II, cuyo desconocimiento puede generar no solo la imposibilidad, para los proponentes e interesados, de participar en la actividad contractual estatal, sino además, responsabilidades de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal, entre el derecho público y el derecho privado, 2.^a ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.
- BENAVIDES, José Luis. Potestad reglamentaria. Relación de dependencia frente a la ley reglamentada. En los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.
- BERNAL G., Daniel. Análisis de derecho comparado entre los sistemas de contratación electrónica de Chile, México y Colombia. En: Revista UPTC. Vol. 12 (2008), p. 4. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5042/4111
- COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Manuales y Guías emitidas por Colombia Compra Eficiente (2015). [En línea] [26 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias>
- COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2016). Respuesta a consulta de 26 de agosto de 2016, Radicación #416140004395.
- COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa No. 1 de 2019, 22 de agosto de 2019. [En línea] [29 de noviembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_no._1_de_2019.pdf
- COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circular Externa Única (2019). [En línea] [29 de noviembre de

2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Términos y condiciones, 2019. [En línea] [26 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/terminos-y-condiciones>

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Circulares. [En línea] [18 de noviembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/circulares>

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía rápida para hacer un Proceso de Contratación de Licitación Pública en el Secop II (22 de agosto de 2019), p. 4. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190820guiamslicitacionpublicaentidadestatalv7.pdf

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Licitación Pública. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/licitacion-publica>

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía rápida para hacer un proceso de contratación de Licitación Pública en el Secop II (22 de agosto de 2019), p. 4. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190820guiamslicitacionpublicaentidadestatalv7.pdf

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Nuevas Funcionalidades en el Secop II. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en:

<https://www.colombiacompra.gov.co/content/nuevas-funcionalidades-en-el-secop-ii>

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Informe de gestión (información al 31 de diciembre 2018), tabla 3, Contratos por modalidad, p. 10. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/informe_de_gestion_2018_31ene2019.pdf

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Selección abreviada de menor cuantía. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/seleccion-abreviada-de-menor-cuantia>

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. La guía rápida para hacer un Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía, Secop II (22 de agosto de 2019), p. 38. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20190820guiamsseleccionabreviadamenorcuantiaentidadestatalv9.pdf

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para hacer un proceso de selección abreviada por subasta en el Secop II, primera parte, p 1. [En línea] [3 de diciembre de 2019] Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/guia_subasta_p1.pdf

COLOMBIA, AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN. COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para hacer un proceso de selección abreviada por subasta en el Secop II (23 de noviembre de 2018), p 1. [En línea] [3 de diciembre de 2019]

2019] Disponible en:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/20181123_guia_ms_subastainversa_entidadestatal_parte1y2_v4.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta 458 de 2005. Proyecto de Ley 020 de 2005 Senado, por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. [En línea] [2 de diciembre de 2019]. Disponible en:
<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta 090 de 2006. Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 020 de 2005 Senado, acumulado a los proyectos de ley números 013, 019, 032 y 083 de 2005, mediante los cuales se reforma la Ley 80 de 1993. [En línea] [2 de diciembre de 2019]. Disponible en:
<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 274 de 2007. Informe de conciliación al proyecto de ley 020 de 2005 Senado, 057 de 2006 en Cámara, p. 70. [En línea] [2 de diciembre de 2019]. Disponible en:
<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1150 de 2007, *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”*. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1753 de 2015. Por la cual se establece Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Disponible en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

CONGRESO VISIBLE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. [En línea] [22 de noviembre de 2019]. Disponible en:

<https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/3604/#tab=2>

CONPES. Documento Conpes 3186 de 2002, p 5. [En línea] [15 de noviembre de 2019] Disponible en:

<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3186.pdf>

CONPES. Antecedentes del documento Conpes 3249 del 20 de octubre de 2003.

[En línea] [5 de diciembre de 2019]. Disponible en:
https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3500_documento.pdf

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 11 de abril de 2019, 110010326000201400135 00 (C. P. María Adriana Marín), Sec. 3, Subsección A. [En línea] [20 de noviembre de 2019] Disponible en:
<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 14 de agosto de 2017, Radicación 11001-03-26-000-2017-00031-00 (58820) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa), Consideración 11.14.

CONSEJO DE ESTADO. Sec. 1, Sentencia de 18 de junio de 2015, 2011-00271-00 (C. P. María Elizabeth García González).

CONSEJO DE ESTADO. Sec. 1, Sentencia de 17 de febrero de 2011, expediente 2009-00080-01 (M. P. Marco Antonio Velilla Moreno), citada por la sentencia 18 de junio de 2015, 2011-00271-00.

CONSEJO DE ESTADO. Sec. 4, Sentencia del 12 de octubre de 2017, 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) (C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto), p. 1.

CONSEJO DE ESTADO. Sec. 3, Subsección A, Sentencia de 11 de abril de 2019, 110010326000201400135 00 (C. P. María Adriana Marín), pp. 38-39. [En línea] [28 de noviembre de 2019] Disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 3 de mayo de 2007, expediente 25000-23-26-000-1995-00787-01 (M. P. Ramiro Saavedra Becerra), p. 42.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. Estrategia 2.3. Desarrollar los componentes de la gestión jurídica pública. Viñeta 6, pp. 439-440. [En línea] [2 de diciembre de 2019] Disponible en: <https://acp.com.co/web2017/es/leyes/200-bases-plan-nacional-de-desarrollo-2014-2018-2/file>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082. Diario Oficial D.O. 49.523, mayo 26 de 2015. Recuperado <http://contratacionestatal.blogspot.com/2015/08/decreto-unico-reglamentario-1082-de.html>

GOMÉZ LEE, Iván D. El Derecho de la Contratación Pública en Colombia Análisis y Comentarios al Decreto 1082 de 2015, 2ª ed., Bogotá: Legis, 2019.

- LAGUADO GIRALDO, R. La contratación pública electrónica en Colombia. En: Revista Universitas, Pontificia Universidad Javeriana, No. 108 (2004), pp. 335-455.
- LAGUADO GIRALDO, R. Política pública y el nuevo marco regulatorio de la contratación pública electrónica en Colombia. En: Revista Universitas, vol. 54, No. 110 (2005), pp. 147-190. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14681>
- PACHÓN LUCAS, Carlos. Contratación pública, Análisis normativo descripción de procedimientos, 6ª edición, Bogotá: Eco Ediciones, 2014. p 125
- IVANEGA, M. M.. Instituciones de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (03 de noviembre de 2011). Decreto – Ley 4170. *Diario Oficial* 48242.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva Presidencial No. 2 del 28 de agosto del año 2000. Por la cual se promueve la política de la Agencia de Conectividad. Disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3646_documento.pdf
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva Presidencial No. 12 del 1 de octubre de 2002, p. 1. [En línea] [15 de noviembre de 2019] Disponible en: https://mintic.gov.co/portal/604/articles-3649_documento.pdf
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Selección de Contratistas Contratación Directa, 2ª ed. Bogotá: Autor, 2005.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (08 de febrero de 2007). Radicación 3001-05. [CP. Alberto Arango Mantilla].

- RINCÓN, C. E. La Ley 1150 de 2007. Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación estatal, 2011, pp. 140-155.
- RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Temis, 2011.
- SAFAR, D. M. S. La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado: ¿nuevo alcance de la potestad reglamentaria o interpretación extensiva de la ley por la jurisprudencia?, 2018.
- SANTOS, R. S.. Las facultades reglamentarias de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. En: Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, n.º 19 (primer semestre, 2018), pp. 341-347. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5151/6439>