



UNIVERSIDAD EL BOSQUE

JOSE LUIS ROJAS SICUA - JUAN CAMILO ORTIZ CALDERON

**A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS
PÚBLICAS ELECTRÓNICO.**

ENSAYO ARGUMENTATIVO COMO TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL
TÍTULO DE ABOGADO

DIRECTOR
CARLOS RICARDO MENDIETA PINEDA

PREGRADO EN DERECHO

ABRIL DE 2022

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

1. CONTENIDO

2. INTRODUCCIÓN.....	3
3. LA FUNCIÓN PRINCIPAL QUE CUMPLE EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS, ASÍ COMO LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO.....	5
3.1. El camino de la modernización de la contratación pública en el ordenamiento jurídico colombiano.....	5
3.2. El impacto que ha tenido la implementación y acciones de modernización del sistema en el mercado de compras públicas colombiano.....	11
4. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTAS PARA GARANTIZAR LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.	16
4.1. Legaltech.....	18
5. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS FRENTE A LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL.....	23
5.1. Análisis del sistema de compras públicas en relación con las tecnologías de la información y el derecho.....	23
5.2. Herramientas o funcionalidades que ha de tener un sistema de compras públicas para su eficiencia.....	25
6. CONCLUSIONES.....	30
7. REFERENCIAS.....	33

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

2. INTRODUCCIÓN

Slavoj Žižek, uno de los filósofos contemporáneos más influyentes del siglo XXI, durante una conferencia en el Museo Reina Sofía expresó que “hoy más que nunca interesan las grandes preguntas metafísicas, porque la tecnología está cambiando lo que significa ser humano” (Žižek, 2017). Si bien el trasfondo del discurso de Žižek, trasciende por mucho el objetivo de este trabajo, compartimos la preponderancia que hoy por hoy representan las grandes preguntas metafísicas. Ya incursos en la denominada cuarta revolución industrial, pareciera un despropósito discutir en torno a una problemática sin abordar la tecnología como tema trascendental a la hora de buscar alternativas de solución.

Las tecnologías de la información no solo están reconceptualizando lo que es ser un humano, sino que, bien aplicadas, pueden llegar a convertirse en un aliado estratégico a la hora de combatir problemáticas que desde antaño han afectado a la humanidad, como lo es el cáncer de los estados, la corrupción.

Las formas como se dilapidan los recursos públicos son cada vez más difíciles de detectar, la sagacidad de los delincuentes pareciere estar a la orden del día, la creatividad que utilizan para operar evoluciona a pasos agigantados, sin embargo, las herramientas de detección de las instituciones colombianas no logran igualar la velocidad en los avances de estos sujetos. Basta tan solo con enunciar algunos ejemplos para notar que existe una profunda deficiencia en las herramientas con las que cuenta la estructura institucional colombiana, las cuales le impiden hacerle frente a esta importante problemática.

La Contraloría General de la República en sus informes de gestión 2016-2 y 2017-1, reportó casos que denotan la ausencia de recursos serios y de una verdadera lucha contra la corrupción, por ejemplo, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) no ha recibido la

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

contraprestación que el Estado pactó desde 2010 para permitir durante 20 años el uso de la playa de Dibulla, en La Guajira, para el proyecto 'Puerto Brisa'. Otro caso que mayor revuelo causó en el país ocurre en el 2021, con el cuestionado contrato establecido entre la Unión Temporal Centros Poblados y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), en el que están embolados 70.000 millones de pesos de adelanto del proyecto, que aún no se ha ejecutado, dinero que como muchos otros casos que constantemente se presentan en nuestro país, ya se entiende como perdido.

Alrededor de esta problemática, mucho se ha discutido y analizado, la ausencia de regulación, los vacíos jurídicos, la ambigüedad normativa, las formas de contratación y el procedimiento para ello, entre otras. Sobre el particular, la evidencia dicta que se han realizado esfuerzos desde el punto de vista teórico-legalista, sin que se denote un impacto práctico encaminado a la reducción, tan siquiera, de este tipo de prácticas lesivas del patrimonio público. Muestra clara de ello es la expedición de la llamada Ley anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y la implementación de los pliegos y las medidas viables desde el punto de vista jurídico; no obstante, en la práctica no han representado un cambio significativo. Es allí donde surgen cuestionamientos de tipo: ¿Es la fuente del problema la ausencia de regulación? ¿Se trata de un problema cultural que trasciende lo jurídico? ¿O la problemática deriva de un sistema de compras públicas ineficiente?

A propósito de las dos décadas de vigencia que se aproximan del sistema electrónico de compras públicas colombiano (SECOP), el problema jurídico que nos planteamos resolver consiste en establecer si dicho sistema es eficiente para la gestión de las compras públicas. En ese sentido, nuestra hipótesis de trabajo es que este sistema, al no encontrarse alineado con los estándares tecnológicos actuales, particularmente con el concepto de Legaltech, y todo lo que

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

este comprende en el mundo jurídico contemporáneo, deriva en un sistema obsoleto y rudimentario que no permite una gestión eficiente de las compras públicas.

Para resolver el problema jurídico planteado y mediante la aplicación del método deductivo analizaremos: 1) la función principal que cumple el sistema electrónico de compras públicas, así como las tecnologías de la información y el derecho. Allí abordaremos el camino hacia la modernización de la contratación pública en Colombia, para posteriormente evaluar el impacto que ha tenido la implementación y acciones de modernización en el sistema de compras públicas. 2) Las tecnologías de la información como herramientas para garantizar la eficiencia del sistema de compras públicas, en donde realizaremos un análisis de las Legaltech, su naturaleza, sus respectivas categorías y componentes. 3) Procederemos a realizar una evaluación del sistema de compras públicas frente a los procesos de transformación digital, para posteriormente analizar las respectivas herramientas y/o funcionalidades que ha de tener un sistema de compras públicas para su eficiencia. Por último 4) se presentarán las conclusiones del texto.

3. LA FUNCIÓN PRINCIPAL QUE CUMPLE EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS, ASÍ COMO LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO

3.1. El camino de la modernización de la contratación pública en el ordenamiento jurídico colombiano.

Como consecuencia del apogeo de la revolución tecnológica comprendida a mediados de los años 70 y 90 del siglo pasado (Castells, 2002) y debido al reconocimiento de los derechos fundamentales a participar en las decisiones de la administración y del derecho frente a la igualdad de acceso a oportunidades de desarrollo, la forma y práctica en la que se ejercía el

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

administración pública, en especial, en lo referente al campo de la contratación estatal, se vio en la necesidad de adoptar el uso de herramientas tecnológicas y digitales emergentes, lo cual implicó, un avance e innovación en los procedimientos y modalidades en las que se desarrollaba la contratación a cargo del Estado y de sus respectivas entidades públicas.

A partir de los desarrollos tecnológicos y digitales que se empezaron a aplicar en el ejercicio de la contratación estatal, en el año 2000, durante el Gobierno del expresidente Andrés Pastrana, surgió el programa denominado “Agenda de Conectividad” (CONPES, 2000), el cual tuvo como finalidad proponer diversas estrategias para exhortar a las distintas entidades que componen a la rama ejecutiva del Estado a crear espacios en línea que garantizaran el acceso al público y sin barreras de la información, procesos y convocatorias propias en el campo de la contratación pública. Pese a esta innovadora iniciativa para el país y que propendía por un desarrollo transparente en el ejercicio de la contratación estatal, el programa no se pudo ejecutar en su totalidad dentro de los términos establecidos en el Documento CONPES -3072 del año 2000 (CONPES 2000). No obstante, sirvió como precedente en el espectro nacional para la masificación del uso de las tecnologías de la información en la administración pública y la innovación institucional (Laguado 2004).

A su vez, en el año 2002, por iniciativa del Gobierno Nacional, se expidieron diversos instrumentos regulatorios y políticas públicas que tuvieron como objetivo impulsar y promover el uso de tecnologías de la información y de los distintos medios tecnológicos y digitales, todo lo cual, permitió estandarizar los procedimientos de publicación y de acceso a la información de la contratación pública en internet (CONPES, 2002).

Asimismo, en el año 2003, el Consejo Nacional de Política Económica y Social en colaboración con la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS 7 PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

documento CONPES 3249 “Política de contratación pública para un Estado Gerencial” (CONPES, 2003), documento base y referente principal para la formulación de la política pública a nivel nacional de la contratación de las entidades del Estado para los siguientes años. Sobre este punto, cabe resaltar que el documento estableció tres bases fundamentales por medio de las cuales se buscaba garantizar la eficiencia y la transparencia de la administración pública. En primer lugar, se determinó la necesidad de contar con un responsable o ente institucional encargado del desarrollo de la política de contratación electrónica. En segundo lugar, se estableció el inminente requerimiento de crear un sistema integrado que centralizara y vinculara todos los recursos institucionales y tecnológicos relacionados con la contratación estatal. Por último, señaló el compromiso de las entidades responsables de llevar a cabo los procedimientos de contratación, de respetar y dar cumplimiento a las etapas de los distintos procesos y modalidades, a través del estricto uso de los medios electrónicos o de las tecnologías de la información.

Por su parte, en el transcurso del mismo año y ante la necesidad de dar cumplimiento a los objetivos de garantizar una política de transparencia y de lucha contra la corrupción, se dio a conocer el Portal Único de Contratación, herramienta digital, a través de la cual permitió que las entidades públicas, que para ese momento carecían de una infraestructura de conectividad, tuvieran la posibilidad y correlativamente, el deber de publicar información de los procesos de contratación llevados al interior de cada una de las respectivas entidades. No obstante, el portal no contó con un respaldo legal o normativo vinculante, evento que generó que el instrumento no pudiera cumplir cabalmente con los objetivos y las propuestas de innovación institucional planteadas en su inicio (Laguado, 2004).

Para el año 2004, se implementó el plan piloto conocido como el primer Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Laguado, 2004). Este sistema se empleó por medio

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

de la página web “www.contratos.gov.co”, la cual permitió gestionar y desarrollar el ejercicio de la contratación estatal de las principales entidades públicas de Colombia. Debido a lo anterior y al impacto que tuvo dentro de las entidades, se aplicó este plan piloto, expidiendo el Decreto 2434 de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 y a través del cual se obligó a todas las entidades públicas del país a implementar el Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública (SEICO), sistema que dio paso a lo que actualmente se conoce como “SECOP”.

Posteriormente, en el año 2007, el Congreso de la República expidió la Ley 1150, por medio de la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993. Sobre la materia, dicha ley fijó los lineamientos y creó los mecanismos necesarios para el debido funcionamiento y uso del portal institucional SECOP. Lo anterior, como bien se menciona, surgió como respuesta a la adopción de medidas necesarias para garantizar la eficiencia y transparencia en la contratación pública.

Un hecho que dio un giro al panorama que para ese entonces predominaba en la práctica de la contratación estatal en Colombia, fue la expedición del Decreto 4170 del 2011, que inspirado en el sistema de compras públicas de países como Chile y Panamá, creó la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -. Dicha entidad contribuyó en el proceso de modernización de los procesos de compras públicas, así como también aportó en el cumplimiento del deber de transparencia de estos. Al respecto, en la parte motiva del decreto, se puede evidenciar que la entidad ‘Colombia Compra Eficiente’, se dio a partir del reconocimiento de:

Generar una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública, con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos que permita que su quehacer

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

institucional pueda ser medido, monitoreado, evaluado y genere mayor transparencia en las compras y la contratación pública. (Decreto 4170 de 2011, pág. 1).

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario mencionar que ‘Colombia Compra Eficiente’, se crea como una entidad pública descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, adscrita al Departamento Nacional de Planeación y miembro de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG).

Conforme al Decreto 4170 de 2011, dicha entidad le corresponde coordinar e implementar el Sistema de Compra Pública, al igual que, garantizar la eficiencia, eficacia, el adecuado manejo del riesgo y la transparencia en las distintas etapas contractuales por medio del uso de las tecnologías de la información y los campos digitales, generando de esta forma, confianza y la posibilidad de acceder a la información sobre los procesos, sus intervinientes y de las particularidades de los mismos. Principalmente, la entidad tiene a su cargo al Gobierno Nacional en las políticas públicas, planes, programas y normas implementados en materia de compras y contratación pública, las cuales están dirigidas a garantizar la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado, con el fin de lograr mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. Asimismo, en relación al objeto de estudio del presente trabajo, la entidad tiene a su cargo el desarrollo del sistema de compras electrónicas, el cual comprende a su vez, el deber de servir como apoyo a los oferentes para facilitar su participación, la difusión de las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras, la contratación pública y el apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública electrónica.

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

Para el 2013, ‘Colombia Compra Eficiente’ da a conocer la denominada ‘Tienda Virtual del Estado Colombiano’, con la finalidad de que los sujetos involucrados en los procedimientos de contratación estatal tengan la posibilidad de realizar compras a través de dos instrumentos. En primer lugar, por medio de la agregación de demanda, el cual permite la adquisición de bienes y servicios de buena calidad a precios razonables (Buitrago, 2016). Y por su parte, a través de superficies mediante las cuales los proveedores registrados en ‘Colombia Compra Eficiente’, puedan subir sus catálogos a la plataforma para ser consultados por diversas entidades estatales. Respecto a algunas características necesarias de resaltar, encontramos que esta plataforma le ofrece al comprador la posibilidad de buscar el producto en específico, analizar las diversas ofertas de los proveedores, realizar la respectiva cotización, seleccionar el proveedor con base, y realizando un seguimiento a los criterios establecidos en el Acuerdo Marco de Precios. En ese sentido, una vez seleccionado el proveedor, el comprador o la entidad tienen el deber de enviar al ordenador del gasto la solicitud de compra para su aprobación, la cual puede ser rechazada o aprobada de conformidad a los criterios de selección contenidos en el Estatuto de Contratación Colombiano (Buitrago, 2016).

Adicionalmente, con la expedición del Decreto 1510 de 2013, a la Agencia Nacional de Contratación Pública, se le confirió la facultad de expedir manuales, instructivos y guías referentes al uso y aplicación de las tecnologías de la información, específicamente del sistema SECOP para el correcto ejercicio de la contratación pública en Colombia. En un mismo sentido, con el Decreto 1082 de 2015, modificadorio del Decreto 1510 de 2013, se estableció el deber de la agencia de diseñar e implementar instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio para contratar.

Respecto a lo anterior, especialmente sobre el objeto de reglamentación del Decreto 1082 de 2015, el cual, facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública de expedir

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

instrumentos estandarizados y especializados con base en el tipo de obra, bien o servicio a contratar. Podemos evidenciar hasta este punto que en nuestro ordenamiento jurídico existe un pluralismo normativo en materia de contratación estatal que promueve y exige a las entidades el uso de herramientas tecnológicas para un ejercicio contractual de manera especializada y aplicable para cada caso en concreto.

A modo de conclusión sobre esta parte del texto, en Colombia se han expedido leyes y reglamentos, al igual que se han elaborado e implementado políticas públicas para la promoción, impulso e incorporación de las herramientas tecnológicas en el marco de la contratación estatal, donde se destaca la creación de una entidad especializada dirigida a garantizar un correcto ejercicio de la contratación con base en los principios constitucionales y legales que rigen la materia. Es importante resaltar que con la creación del Sistema de Compras Públicas en Colombia y el deber de las distintas entidades del Estado a participar en estos espacios en línea, se está impulsando a garantizar el acceso al público sin barreras de la información a los procesos y convocatorias propias del campo de la contratación pública, elemento fundamental que, sin duda alguna, sirve como herramienta para la garantía del principio de publicidad que rige a la materia. Asimismo, al ser un sistema que permite la participación activa de los oferentes en el mercado de compras públicas, implica que dichos oferentes se constituyan como sujetos en igualdad de condiciones y por lo tanto de oportunidades, garantizando de esta forma los principios de competitividad en los procesos de adjudicación de los respectivos contratos con el Estado.

3.2. El impacto que ha tenido la implementación y acciones de modernización del sistema en el mercado de compras públicas colombiano.

Ahora bien, partiendo del recuento histórico anteriormente reseñado, nos corresponde abordar lo relacionado al sistema electrónico de contratación pública, más conocido como

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

SECOP, siendo esta la principal herramienta tecnológica para la transacción de bienes o servicios en el mercado de compras públicas.

En ese sentido, el Sistema Electrónico de Compras Públicas (SECOP), creado a través del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, dirigido y administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, es una plataforma digital en virtud de la cual, las entidades del Estado, desarrollan y hacen público sus procedimientos de contratación en línea. Inicialmente, con la implementación del SECOP I a las entidades únicamente les correspondía publicar los documentos relacionados al respectivo procedimiento de contratación, lo cual abarcaba, todos aquellos documentos con contenido desde la planeación hasta la liquidación del contrato. Asimismo, con dicha herramienta se dio un avance significativo frente a la función de integrar los sistemas de información y de centralizar una base de datos sobre la contratación ejercida por entidades del Estado con la finalidad de permitir a los interesados en el respectivo procedimiento contractual, permitiendo a los ciudadanos acceder a dicha información, garantizando el principio de publicidad sobre la contratación estatal en Colombia.

De acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia C-711 de 2012, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), a grandes rasgos es una herramienta que efectivamente desarrolla y garantiza los postulados del principio de transparencia y publicidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. Al respecto la Corte señaló:

La publicación de los contratos estatales en el SECOP cumple cabalmente con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa. En efecto, permite la presentación de la totalidad del contenido aludido, en un medio al que puede tener acceso el público en general, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las actuaciones de la administración y de los

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

particulares en los procesos de contratación estatal y facilitando su participación en las decisiones que les afectan. Y, de conteras, suple algunas de las limitaciones de las que adolece el Diario Único de Contratación, en términos de cobertura geográfica, de cantidad de ejemplares y de posibilidad de acceso por parte de la ciudadanía. (Corte Constitucional, C- 711/2012, pág. 8)

Como bien se mencionó, Colombia Compra Eficiente tiene a su cargo la función de unificar el sistema de contratación en línea de conformidad con los principios de economía, eficacia y transparencia. Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en el Decreto 4170 de 2011, este hecho implicó un avance en el proceso de modernización de las compras públicas en Colombia, generando espacios, herramientas y políticas claras en relación a la materia tratada, resaltando la necesidad de que las entidades del Estado publiquen su actividad y desarrollo contractual.

Pese a los avances y desarrollos dados a partir de la creación del SECOP I frente a la implementación de las tecnologías de la información en el marco de la contratación estatal, se identificó la necesidad de contar con una plataforma más robusta y que sirviera como herramienta digital para el debido e integral desarrollo de la contratación estatal y no únicamente como apoyo en la mera publicación de la actividad contractual. Es por ello que en el año 2015 el Gobierno de turno actualizó el sistema en general, dando paso al SECOP II, este entendido como la nueva versión del Sistema Electrónico de Contratación Pública y como plataforma transaccional de contratación en línea que permite a las entidades estatales crear, evaluar, adjudicar procesos de contratación y celebrar contratos electrónicos. Asimismo, la plataforma otorga la posibilidad de que los proveedores manifiesten interés, observaciones, ofertas y celebren contratos con el Estado en línea. En ese sentido, el SECOP II “al ser una plataforma transaccional en tiempo real, ofrece información oportuna, suficiente y de calidad

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

para la toma de decisiones, promoviendo la competencia, la transparencia y asegurando el acceso a la información”. (Peñuela Carreño & Palomino Briñez, 2018, pág. 12)

Adicionalmente, la nueva versión del sistema permite que la ciudadanía en general, mediante el acceso a la página web, pueda consultar y hacer seguimiento a la actividad contractual de las entidades del Estado, todo lo cual, ha generado un espacio importante en el marco de la contratación estatal en Colombia, en cuanto a que ha facilitado en cierto modo un control y seguimiento a cargo, no exclusivamente de las entidades de vigilancia, seguimiento y control de la actividad contractual del Estado, sino que también, de los ciudadanos interesados en ejercer sus derechos y deberes sobre la actividad estatal en particular. Pese a lo anterior, si bien la plataforma sirve como mecanismo para el ejercicio de un control y seguimiento a cargo de los ciudadanos, bajo nuestro criterio la estructura de la plataforma y el funcionamiento de la misma posee un grado de complejidad que no permite un desarrollo eficiente de estas actividades de control y seguimiento, deficiencia que se abordará más adelante en el transcurso del texto.

Referente al marco normativo que fundamenta al SECOP II, podemos evidenciar que este se instituye a partir de la Ley 80 de 1993, la Ley 816 de 2003, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 4170 de 2011, el Decreto 19 de 2012, la Ley 1882 de 2018 y el Decreto 392 de 2018, normas que conjunto tienen como finalidad guiar el proceso de contratación a través de los principios rectores de la actividad administrativa.

De acuerdo a Morales y Contreras (2019) en su texto sobre la “Contratación Estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente”, por medio de la implementación y actualización del Sistema Electrónico de Contratación Pública en Línea (SECOP II), se introdujeron en el marco nacional diversas cuestiones que han implicado un avance a nivel institucional sobre la materia en Colombia. Al respecto, los autores mencionan

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

que el SECOP II, les ha permitido y facilitado a los compradores analizar los precios de las ofertas, la adjudicación en línea, los reportes completos de los procesos, los cuales, se pueden mantener y guardar de manera permanente en el expediente de los usuarios. También cuentan con la posibilidad de realizar un mayor control de los procesos contractuales. Asimismo, señalan que la plataforma transaccional debido a su propia naturaleza, es decir, electrónica o en línea, impulsa una política de “cero papel”, la cual se encuentra de conformidad con los estándares actuales que rigen la materia de protección e impacto ambiental. En un mismo sentido, los autores indican que la plataforma facilita la interacción entre el proveedor y la entidad estatal, en donde a los proveedores se les impulsa por ser sujetos activos dentro del sistema, ya que se les exige un registro, así como el deber de mantener permanentemente actualizada su información y los respectivos procesos de contratación en los que estén involucrados.

En ese orden de ideas, podemos concluir que el SECOP I, al ser el primer sistema electrónico de contratación del Estado, es una plataforma que si bien ha permitido garantizar el principio de publicidad a través de la exigencia a las entidades del Estado de publicar sus procesos contractuales, es evidente que su objeto queda corto para el cumplimiento de los fines generales de la implementación y el uso de herramientas electrónicas en el marco de la contratación estatal. En ese sentido, la creación del SECOP II como herramienta tecnológica nace como una alternativa que pretende encarnar el concepto de tecnología, permitiendo la virtualización total del proceso de contratación y aportando a la publicidad de los mismos, pues tanto los ciudadanos como los órganos de control pueden realizar un seguimiento permanente y en tiempo real de la actividad contractual a cargo del Estado. Sin embargo, como más adelante se hará referencia, dicha plataforma carece de una innovación legal propia de esta época, lo cual ha permitido que los procedimientos de contratación se vean permeados por actos de

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

corrupción, o que el seguimiento y control a cargo de los ciudadanos y entidades sea objeto de obstáculos que no garantizan su óptimo ejercicio.

4. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTAS PARA GARANTIZAR LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.

A raíz de la cuarta revolución industrial, los avances obtenidos en el marco de la transformación digital, se caracterizaron por tener la capacidad de crear nuevas formas y prácticas para el desarrollo de todos los sectores económicos y políticos de nuestra sociedad. Como consecuencia de lo anterior, a nivel internacional se evidenció la necesidad de crear nuevos modelos de desarrollo económico y social, así como también, de innovar en los procesos de producción y en la forma en la que se prestan los servicios, todo lo cual, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se generó a partir de la digitalización y conversión de datos, al igual que, por medio el desarrollo de procesos análogos hacia formatos que son analizados y manipulados netamente por máquinas (Sunshine, 2019).

En ese orden de ideas, los procesos de transformación digital se han caracterizado por permear todos los sectores económicos y sociales, lo cual ha permitido que surjan nuevos conceptos entorno a dichos avances, tales como la economía digital e industrial, entendida esta como la implementación de herramientas digitales para el debido y óptimo desarrollo de los procesos económicos, de producción y empresariales (SAP Concur, 2021). Bajo esa línea, haciendo referencia al campo legal, los procesos de transformación tecnológica se encuentran encaminados a servir como un instrumento para mejorar la toma de decisiones de los abogados y servidores judiciales, así como también, de ser un apoyo para el desarrollo de los procesos de contratación en general, entre otros beneficios (Cordella y Continio 2020).

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

Según Sandra Sinde (2018), con los procesos de transformación digital aplicados en el campo legal, específicamente en materia de contratación pública, podemos encontrar los siguientes beneficios que en gran medida permiten que un sistema de compras públicas sea eficiente.

En primer lugar, al implementar las tecnologías de la información en los procesos de compras públicas se propician escenarios de ahorros, pues son varias las alternativas que nos ofrece la digitalización o virtualización de un proceso en términos de optimización de recursos. En segunda medida, permite a las entidades públicas mejorar sus procesos, pues con la correcta implementación de las TICs, los extremos contractuales pueden analizar la ejecución de sus procesos, identificar falencias y evidenciar oportunidades de mejora.

Así mismo, como tercer beneficio tenemos el significativo aporte que este tipo de herramientas le brinda al proceso en términos de publicidad y transparencia, pues la dinámica de la virtualidad y la exposición pública y en tiempo real, permite que la ciudadanía y los entes de control realicen veeduría de manera constante, contribuyendo así a la salvaguarda del erario público y a la correcta ejecución de los procesos y contratos. De cierto modo, dicha característica se constituye como una de las más importantes a la hora de evaluar un sistema de compras públicas eficiente, puesto que al garantizar un libre acceso a la información se genera un espacio de democratización en el marco de las compras públicas, en virtud del cual, cualquier persona pueda verse como un sujeto activo dentro del mismo.

Como cuarto y uno de los más importantes beneficios, tenemos que las TICs, en el marco de los procesos de contratación pública facilitan y contribuyen al conocimiento de los procesos abiertos por parte de la administración, al punto de incentivar la libre concurrencia a estos procesos por parte de los distintos oferentes, circunstancia que beneficia en mayor medida

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

al proceso de selección, la calidad de los servicios contratados y contribuye a la incansable lucha contra la corrupción al garantizar principios como la objetividad o transparencia.

En quinto lugar, encontramos que este tipo de herramientas promueve la cultura de la innovación, el progreso y el desarrollo de las entidades públicas en un contexto de globalización y competitividad que nos hace visibles a los ojos de las demás naciones.

Ahora bien, las tecnologías de la información, sin duda alguna, es un mundo que se conforma por diversas herramientas, de las cuales, cada una trae consigo una funcionalidad que permiten ser aplicadas a un conjunto de contextos y materias en específico. En ese sentido, para el objetivo del presente trabajo, nos centraremos en las Legaltech, concepto que es relacionado como un conjunto de herramientas de contenido tecnológico aplicadas al campo del derecho.

4.1 Legaltech

Teniendo en cuenta los beneficios que trae la implementación de las tecnologías de la información en el derecho y específicamente en el marco de la contratación pública, nos corresponde abordar el concepto de Legaltech, término que se ha relacionado con aquellos desarrollos a nivel tecnológico creados para facilitar y servir como apoyo en la prestación de servicios legales. En un mismo sentido, Sullivan (2016), menciona que Legaltech es un concepto amplio que hace referencia a las respectivas herramientas digitales que tienen como objetivo apoyar, complementar o reemplazar los métodos tradicionales en la prestación de servicios legales, o que tienen como función mejorar y optimizar la administración a cargo de las entidades públicas o el ejercicio legal del jurista contemporáneo.

Haciendo mayor énfasis sobre el impacto que ha tenido la implementación de las Legaltech durante los últimos años, de acuerdo con la revista Forbes, durante el año 2018, se registró un crecimiento significativo en la materia como consecuencia de la celebración de

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

inversiones por más de un billón de dólares en plataformas digitales dirigidas a la prestación de servicios jurídicos, lo cual, representó un crecimiento del 731% respecto a los 233 millones de dólares invertidos en este mismo modelo de negocio durante el año inmediatamente anterior.

Referente a la evolución que ha tenido las Legaltech, en su inicio estaban dirigidas a la automatización de las tareas o labores legales, lo cual dio paso a que las distintas actividades se realizaran de una forma mucho más eficiente y conforme a las necesidades de los respectivos operadores jurídicos (Liao, 2003).

En la actualidad, las Legaltech se conforman por tres grandes categorías: 1) tecnologías habilitadoras, 2) mejora de procesos y, 3) derecho sustantivo. En ese sentido, en este punto consideramos importante abordar cada una de las categorías, haciendo énfasis en las principales herramientas que las conforman. Si bien, la mayoría de dichas herramientas no han sido aplicadas de manera generalizada en un contexto de contratación pública, bajo nuestro criterio, consideramos que aplicadas en el marco del sistema de compras públicas pueden servir como mecanismos para garantizar la eficiencia del mismo.

Dicho lo anterior respecto a la primera categoría, las tecnologías habilitadoras tienen como función facilitar procesos internos, catalogándose como las herramientas digitales más relevantes para las industrias, en especial, para las firmas de abogados que prestan servicios a clientes corporativos. Estas tecnologías se dividen en:

- **E - discovery:** es una tecnología habilitadora que permite a los profesionales legales emplear documentos electrónicos para su ejercicio profesional, especialmente en investigaciones.

En el campo legal ocurre en litigios e involucra el intercambio de información entre las partes implicadas en la demanda o en otra acción legal. Se encarga del archivo de

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

información electrónica, de buscar contenido relevante y de gestionar sistemas de almacenamiento, entre otros (Osterman Research, 2013, pág. 9).

Sobre esta clase de herramienta, aplicada en un contexto de contratación pública, lo que permitiría es que el almacenamiento de documentos e intercambio de información se realice de una manera mucho más eficiente, en donde cada una de las partes involucradas dentro del proceso de contratación, puedan tener a su disposición la información necesaria y que la misma sea almacenada acorde a las necesidades de cada una de las partes.

- **Legal analytics:** son tecnologías avanzadas que permiten a los abogados extraer ideas de una base de datos, con la finalidad de tomar decisiones para la construcción de estrategias legales. Legal analytics es una herramienta útil para los abogados, en la medida que les proporciona respuestas basadas en hechos claves que surgen durante el litigio. En ese sentido, para el campo de la contratación pública, al llegarse a implementar esta clase de herramienta, lo que se perseguiría es el almacenamiento de datos, en especial, de hechos relevantes generados dentro de los respectivos procesos de contratación, en donde la inteligencia artificial los analizaría y proporcionaría estrategias y supuestos de hechos significativos que son de gran importancia a la hora de tomar decisiones que impliquen un riesgo para los recursos públicos.

- **Knowledge managment:** es una categoría que sirve para identificar a expertos con la capacidad de asesorar en asuntos particulares a una empresa o un negocio en específico. Knowledge managment incluye tecnologías IA. Asimismo, según Liao (2003) “aborda la necesidad de desbloquear el valor inherente almacenado en productos de trabajo o fuentes de contenido de terceros. Esta solución se centra en resolver la necesidad de encontrar, crear, seleccionar, buscar y compartir conocimiento” (pág. 9). Dicha herramienta aplicada en el marco de un proceso de contratación le proporcionaría a las distintas entidades públicas la

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

posibilidad de encontrar a un contratista de acuerdo con las particularidades y necesidades que surgen en los respectivos procesos de contratación, garantizando de esta forma, principios como la transparencia y objetividad a la hora de seleccionar a los oferentes.

En cuanto a la segunda categoría, es decir, la mejora de procesos, las Legaltech generan nuevas alternativas que implican mayor eficiencia en la administración de casos y el back office en procesos que van desde la gestión de recursos humanos y el desarrollo comercial, hasta la gestión de relaciones con clientes y contabilidad, facturación y finanzas (Kerikmae T., Holfmann, T., & Chochia, A. 2018). Lo anterior, se materializa en las siguientes herramientas:

- **Case management:** El case management registra, almacena información y mejora la toma de decisiones al proporcionar la información correcta en contexto. Con el software de gestión de casos, mediante la implementación de blockchain y su ubicación en la nube, las empresas ya no tienen que preocuparse por la seguridad de los datos ni por las copias de seguridad.

Con base en lo anterior, es evidente la gran funcionalidad que tendría esta clase de herramienta en un sistema de compras públicas, pues brinda diversas funciones que van desde el almacenamiento de información, análisis de datos, protección y seguridad de los mismos. En ese sentido, en caso de ser aplicada en nuestro contexto, le brindaría al sistema cierto grado de seguridad y la posibilidad de que los involucrados en los procesos de contratación no puedan alterar o manejar los documentos e información de manera deliberada.

- **Customer relationship management (CRM):** Esta tecnología integra la información de las firmas de abogados con la finalidad de ofrecer una visión holística de cada cliente en tiempo real, lo que ayuda a la toma de decisiones. Aplicada en el sistema de compras públicas, contribuiría a las entidades públicas a tomar decisiones con mayor grado de

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

planeación, teniendo en cuenta todos los elementos claves que pudiesen afectar los intereses públicos.

- **Pricing:** Es una tecnología que permite mediante la inteligencia artificial, establece y rastrea los datos precisos desde la cotización hasta la factura. Para ello, se da uso de inteligencia artificial encargada de analizar el trabajo de la firma de abogados en su integralidad. Con dicha herramienta, se garantizaría que el almacenamiento y rastreo de los distintos documentos que conforman y hacen parte de un proceso de contratación sea de una manera más eficiente y organizada, condiciones que son de vital importancia a la hora de evaluar la eficiencia de un sistema de compras públicas.

Por último, el Legaltech incluye soluciones de derecho sustantivo que apoyan o, incluso, reemplazan a los abogados en la ejecución de tareas legales centrales en casos de transacciones y litigios (Kerikmae T., Holfmann, T., & Chochia, A. 2018). Dicha categoría se compone:

- **Automatización y ensamblaje de documentos:** La automatización de documentos y procesos es fundamental, permitiendo así trasladar esta eficiencia tanto a contratistas como entidades contratantes. El acceso a plataformas tecnológicas genera eficiencia en el proceso y garantizan la seguridad de la información y el conocimiento.

- **Análisis predictivo y minería de datos de litigios:** Este tipo de tecnología se basa en un software de lenguaje encargado de sintetizar fácilmente documentos escritos. Dicho análisis predictivo, a partir del aprendizaje automático y en técnicas estadísticas, realiza un análisis estricto para predecir eventos futuros. De esta manera, aplicado en los procesos de contratación pública, permitiría la predicción de riesgos y eventos que puedan llegar a

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

representar una afectación a los intereses generales y en especial al erario público, generando de esta forma alertas dentro del mismo sistema de compras públicas.

Ahora bien, a modo de conclusión sobre este punto es evidente la tendencia a la implementación de las tecnologías de la información en el sector jurídico con la finalidad de mejorar y optimizar la calidad en la prestación de los respectivos servicios legales. Asimismo, las Legaltech ha llevado al derecho, como ciencia, a un nivel mucho más práctico tanto para el usuario, como para el mismo servidor jurídico, en donde se ha evidenciado un avance frente a la eficiencia y el óptimo desarrollo del ejercicio del derecho. Es por ello que en la actualidad, concebir un sistema de compras públicas desvinculado de la transformación digital es algo inviable, teniendo en cuenta la relevancia y el cambio tan significativo que ha generado la implementación de las tecnologías de la información en todos los campos de nuestra sociedad.

Sobre este punto, en nuestro criterio, consideramos que si bien dichos avances han representado beneficios frente a la calidad de la prestación de servicios legales, si se piensa con detenimiento y se tiene en cuenta la velocidad con la cual dicho fenómeno de transformación digital se ha desarrollado y aplicado en los diversos sectores económicos de nuestra sociedad, la implementación de las Legaltech en Colombia, específicamente en materias como la contratación estatal o en el mercado de compras públicas, ha sido uno de los campos en los que se ha evidenciado menos avances y mayor demora a la hora de adherirse a estos movimientos de transformación y desarrollo digital (Legaltechies 2020). Adicionalmente, pudimos evidenciar que las Legaltech son herramientas que si bien en la actualidad su aplicación no ha sido de manera generalizada en un contexto de contratación pública, por su naturaleza y funcionamiento son perfectamente viables para ser implementadas en el sistema de compras públicas como mecanismos para garantizar la eficiencia dentro del mismo sistema.

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

5. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS FRENTE A LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

5.1. Análisis del sistema de compras públicas en relación con las tecnologías de la información y el derecho

Partiendo de lo expuesto hasta este punto, resulta necesario estudiar los aspectos positivos y negativos del actual sistema de compras públicas, SECOP II, en relación con las tecnologías de la información y el impacto que esto tiene en términos de eficiencia en la gestión de las compras públicas.

Si bien el SECOP II, hoy por hoy, representa la cúspide del desarrollo tecnológico para la gestión de las compras públicas en territorio colombiano, presenta una serie de falencias que generan limitaciones a principios esenciales de la contratación estatal y hace que dicho sistema sea ineficiente.

Debe reconocerse que su implementación democratizó el acceso a la información de las compras públicas y fomentó la libre concurrencia al facilitar el acceso a las oportunidades de desarrollo de las entidades estatales, paralelamente es un sistema que se queda corto en otros aspectos fundamentales.

La tecnología ha venido denotando un crecimiento acelerado al punto de ofrecernos alternativas lo suficientemente avanzadas como para contrarrestar de manera eficiente conductas irregulares y lesivas del patrimonio público. Casuísticas comunes y repetitivas en nuestro país, casos como el abuso de la facultad decisoria de los funcionarios públicos a la hora de contratar podría controlarse con la implementación de inteligencia artificial (IA) y así garantizar la imparcialidad y la libre concurrencia. En la actualidad el sistema de compras públicas colombiano no cuenta con un sistema de alertas elemental que contribuya a la

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

eficiencia en el control de anomalías en las transacciones y que identifique movimientos atípicos, como por ejemplo, compras que constituyan una desviación en los precios y que exceda el límite de tolerancia en el mercado.

De contar con este tipo de avance tecnológico, casos como el ocurrido en 2016 y 2017 con el PAE, ejecutado por la alcaldía de turno de Cartagena, en el cual se evidenciaron compras de pechugas de pollo a cuarenta mil pesos (40.000 COP) la unidad, se hubiesen podido evitar. Pues al contar con dicho sistema, este arrojaría una alerta automática al cotejar el precio del producto en el mercado, con el precio del producto facturado en la contratación.

Otra de las debilidades que tiene el SECOP II, es que este es un sistema complejo y poco intuitivo, su manejo requiere de un estudio especializado lo cual lo convierte en un obstáculo para acceder al mercado de compras públicas. Dicha complejidad lo convierte en un sistema obsoleto y, en consecuencia, poco eficiente al no lograr satisfacer principios esenciales como la publicidad y la libre competencia a los procesos. Tal debilidad tiene un impacto significativo, al punto de convertirse en un facilitador para la materialización de actos de corrupción en el sistema, pues al ser limitado el acceso a este, solo unos pocos pueden concursar y ser sujetos activos en el mercado de compras públicas.

Por último, el SECOP II tiene un grave problema de acceso a la información, este limita y dificulta la veeduría ciudadana de los procesos, en contraste con el SECOP I, plataforma en la cual la ciudadanía puede libremente y en cualquier momento consultar un proceso y acceder a la información del proceso de su interés, sin que para ello deba acreditar algún tipo de credencial, contar con una cuenta o estar inscrito en una base de datos. Caso contrario, en el SECOP II la consulta de su información es limitada, al punto de que quienes no se encuentren inscritos como proveedores o personas naturales no pueden ingresar y consultar la información de su interés, impidiendo así a la ciudadanía (diferente a un proveedor), consultar y revisar los

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

procesos de selección. Siendo esta limitación que vulnera principios como el de transparencia y publicidad, los cuales rigen la contratación pública en Colombia.

5.2. Herramientas o funcionalidades que ha de tener un sistema de compras públicas para su eficiencia.

Es claro que Colombia cuenta con una basta producción normativa en lo que respecta a la contratación estatal, en donde a través de la historia se ha evidenciado un gran esfuerzo por ajustar la legislación a la realidad contractual en el sector público. Sin embargo, no resulta difícil obviar el hecho de que solo hasta la expedición de la Ley 1150 de 2007 se reseña un cambio de rumbo sustancial para este campo del derecho, implementando medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, haciendo notoria una intención de modernización y cambio. No obstante, a pesar del esfuerzo legal realizado con la citada ley, aun estando en pleno auge de la cuarta revolución industrial con el surgimiento de las tecnologías de la información y la comunicación, las redes eléctricas inteligentes y los instrumentos de producción en masa; no se ajustó la legislación colombiana a este movimiento social, haciendo del escenario de las compras públicas, un arcaico sistema de papel.

Fue solo hasta la expedición del Decreto 4170 de 2011, a través del cual nace la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– que se empieza a evidenciar un cambio relevante en materia de contratación pública, pues aunque no sea posible reseñar un cambio radical referente a la forma en que se desarrollaban los procesos en sus diferentes etapas, si se evidencia la preocupación del ejecutivo colombiano por implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de compras públicas, y más aún, teniendo en cuenta a las TICs como un arma para combatir el parásito del patrimonio público en Colombia, la corrupción.

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

Posteriormente, con la creación del sistema electrónico de compras públicas (SECOP II) se da un primer paso hacia la modernización de este sector. Sin duda es este un gran avance para el sistema jurídico colombiano, particularmente para la contratación estatal, pero en términos reales, esto no es otra cosa que el inicio de una muy incipiente modernización. Muy seguramente en el auge de una tercera revolución industrial, este paso hubiera sido significativo, hoy por hoy es apenas aceptable, pues la oferta en avances tecnológicos en la actualidad hace que la tan sonada modernización a la que tanto se hace referencia no sea más que un incipiente progreso hacia la verdadera incursión a la cuarta revolución industrial, es decir: la revolución digital como movimiento de tecnificación absoluta de procesos que facilita la ejecución de labores burocráticas, las cuales pueden ser desarrolladas de forma óptima y eficiente por un software basado en programación de IA.

En este punto resulta pertinente involucrar en la conversación al Legaltech como la máxima expresión de la digitalización del derecho. Es a partir de la utilización de este concepto que el mundo jurídico en general encuentra en las tecnologías de la información y las comunicaciones un camino poco transitado que tiene la potencialidad de desembocar en el perfeccionamiento de un sistema jurídico que hasta este momento ha sido administrado y guiado 100% por humanos. Asimismo, con las Legaltech, el mundo del derecho encuentra una razón de fondo para sumergirse en la tecnología. En ese sentido, siendo apenas hora de que se iniciara a navegar en estas aguas, es donde podemos observar con ojos críticos a nuestro ordenamiento jurídico y cuestionarnos sobre el mismo ¿Tenemos un ordenamiento jurídico moderno y eficiente?

Retomando el cauce de nuestro escrito y analizadas las alternativas que nos brinda las diferentes expresiones de Legaltech en un sistema de compras públicas, así como las falencias más notables del sistema de compras públicas actual, vale la pena adentrarnos en el concepto

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

de eficiencia y así determinar qué herramientas del Legaltech nos acercan a un sistema eficiente y alineado con los estándares tecnológicos de la modernidad.

Cuando hablamos de eficiencia, según la RAE, se hace referencia a la capacidad de lograr el efecto que se desea, sin embargo, al hablar de la eficiencia en la gestión tendemos a pensar en aquellas herramientas, mecanismos y estrategias que deberíamos poner en práctica para lograr una mejor gestión y así lograr el efecto que se desea. Entre esas herramientas acudimos directamente a las distintas expresiones de legaltech, a través de las cuales se puede optimizar procesos, mitigar problemáticas y lograr el objetivo deseado. En esa medida, en nuestro criterio para que el SECOP II sea eficiente se requiere:

- **Automatización de Documentos y Procesos:** La automatización de documentos y procesos es fundamental, permitiendo así trasladar esta eficiencia tanto a contratistas como entidades contratantes. El acceso a plataformas tecnológicas genera eficiencia en el proceso y garantizan la seguridad de la información y el conocimiento público de la ciudadanía. Los contratistas necesitan sentir que tienen a su lado un aliado estratégico integral y las entidades contratantes deben cumplir con principios como el de eficiencia, transparencia y austeridad, principios que con esta automatización se van a satisfacer de forma integral.

- **La Inteligencia Artificial:** Continuando con la eficiencia, es momento de ir dando paso en la implementación de herramientas tecnológicas como las de Inteligencia Artificial. Estas han tenido ya un tiempo de maduración, y su desarrollo tiene en cuenta el alcance de los servicios jurídicos, especialmente en los procesos en los que se requiere de análisis de grandes volúmenes de información. No es viable que estos procesos se presten utilizando horas y horas de profesionales del derecho, cuando ya se cuenta con herramientas que son más eficientes a la hora de realizar estos procesos de automatización. Asimismo, a

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

través de la IA, se puede analizar cada operación e identificar alertas de conductas lesivas del patrimonio público.

- **Firma Electrónica:** La interacción entre el contratante y el contratista a través de la virtualidad, da paso al uso de las plataformas de firmas electrónicas. Hoy son una necesidad fundamental para la operación virtual en contratación pública, generan cada vez más eficiencia en los procesos, especialmente en los relacionados con los servicios transaccionales garantizando la seguridad. Tecnologías como el blockchain, permiten tener una trazabilidad de las cadenas de producción. Por ejemplo, en un proceso agrícola, es posible identificar la procedencia de los productos, desde que se cultivan hasta que llegan a manos del consumidor final, creando así una mayor confiabilidad en el producto consumido. Esto perfectamente puede ser aplicado en los procesos de contratación estatal, en los cuales se pueda identificar e individualizar a las partes contratantes y tener una trazabilidad de sus movimientos durante todos y cada uno de los procesos de contratación en los que haya participado, logrando una trazabilidad particularizada y permitiendo un análisis del desempeño y gestión de cada uno de los proyectos adjudicados.

- **El Blockchain:** Una tecnología basada en una cadena de bloques de operaciones descentralizada y pública. Esta tecnología genera una base de datos compartida a la que tienen acceso sus participantes, los cuáles pueden rastrear cada transacción que hayan realizado. Es como un gran libro de contabilidad inmodificable y compartido que van escribiendo una gran cantidad de ordenadores de forma simultánea. Con esto se facilita la calificación de idoneidad de un proponente, y evitaremos casos como el de “Centros poblados y MinTic”. Pues se tendría una radiografía de cada proponente al punto de conocer sus antecedentes sus experiencias anteriores, su experiencia en el mercado, su experticia para ejecutar la labor contratada y hasta su capacidad operativa para dar cumplimiento al contrato.

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

De la implementación de estas tecnologías no solo se espera la creación de un sistema eficiente y seguro, sino la verdadera aplicación de principios como el de publicidad, el cual, al tecnificar todo el proceso precontractual, contractual y de ejecución, va a permitir que toda la ciudadanía interesada pueda hacer veeduría de dichos procesos en tiempo real, sirviendo como instrumento de control para el fenómeno de la corrupción. A través de las tecnologías de la información nos podemos acercar al utópico escenario en el que todos tengamos una trazabilidad real de los recursos públicos, mitigando conductas como la contratación a dedo, los pactos bajo la mesa, entre otros.

Así mismo, al facilitar el acceso a los procesos de participación y selección mediante tecnologías de la información, indudablemente se está potenciando a gran escala la aplicación del principio de libre competencia, objetividad y transparencia, beneficiando de este modo a la administración pública.

6. CONCLUSIONES

Ahora bien, teniendo en cuenta lo abordado hasta este punto, podemos llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, dentro del ordenamiento jurídico colombiano existen normas y políticas públicas que han tenido como objeto la promoción, impulso e incorporación de las tecnologías de la información en el marco de la contratación pública. Tal es el caso de la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, una entidad especializada dirigida a garantizar un correcto ejercicio de la contratación estatal a partir del uso de herramientas tecnológicas. Asimismo, es importante resaltar que con la creación del Sistema de Compras Públicas en Colombia y el deber de las distintas entidades del Estado a participar en estos espacios en línea, se está impulsando a garantizar el acceso al público y sin barreras de la información al mercado de compras públicas, aspecto que es fundamental a la hora de evaluar la eficiencia de un sistema de compras públicas que garantice

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

la publicidad y transparencia en el mismo. Por su parte, al ser un sistema libre que permite la participación activa de los distintos proponentes, dicho elemento configura al sistema como un espacio de libre competencia e igualdad de condiciones, garantizando aspectos esenciales como la sana competencia, la calidad de los bienes y servicios, y la transparencia en el sistema.

En segundo lugar, en la actualidad los procesos de transformación digital aplicados en el campo legal, específicamente en materia de contratación pública, traen consigo un conjunto de beneficios que en cierta medida garantizan la eficiencia de un sistema de compras públicas. Tal es el caso de la implementación de las Legaltech, concepto que ha llevado al derecho, como ciencia, a un nivel mucho más práctico, tanto para el usuario como para el mismo servidor jurídico, donde se ha evidenciado un avance referente a la eficiencia y el óptimo desarrollo del ejercicio del derecho. Adicionalmente, se pudo evidenciar que las Legaltech son herramientas -que aunque en la actualidad su aplicación no ha sido de manera generalizada en un contexto de contratación pública- por su naturaleza y funcionamiento son perfectamente viables para ser implementadas en el sistema de compras públicas como mecanismos para garantizar la eficiencia dentro del mismo sistema.

En tercer lugar, se pudo observar el SECOP I, al ser el primer sistema electrónico de contratación en Colombia, fue una herramienta que en cierto grado permitió garantizar la publicidad de la actividad contractual del Estado, no obstante, su objeto quedó corto teniendo en cuenta las necesidades que para ese entonces requería el mercado de compras públicas. En ese sentido, con la creación del SECOP II se brindó una herramienta tecnológica más robusta, permitiendo la virtualización de los procesos de contratación. Sin embargo, como bien se afirmó en el desarrollo del texto, dicha plataforma carece de una innovación legal propia acorde a los estándares y necesidades actuales, lo cual ha permitido que los procedimientos de

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

contratación se vean permeados por actos de corrupción o que el seguimiento y control a cargo de los ciudadanos y entidades sea objeto de obstáculos que no garantizan su óptimo ejercicio.

Por último y en concordancia con lo anterior, si bien nuestro sistema de compras públicas en cierto grado garantiza el cumplimiento de los principios que rigen a la contratación estatal en Colombia, al no implementar herramientas tecnológicas como las Legaltech, su eficiencia se ve cuestionada. Lo anterior debido a que si se llegase a adoptar herramientas como la automatización de datos e inteligencia artificial, se estaría generando un sistema seguro, el cual permitiría que los sujetos e intervinientes dentro del sistema se vean limitados a la hora de realizar actos que vayan en contra de los intereses generales, donde su actividad sea fácilmente vigilada por las respectivas entidades de vigilancia y control, como también por la misma ciudadanía. De igual forma, con la aplicación de estas herramientas se estaría propiciando espacios para la verdadera aplicación de principios como la publicidad, la libre competencia de oportunidades, la objetividad, la transparencia, entre otros; todo lo cual aportaría a la eficiencia del sistema de compras públicas en Colombia.

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

REFERENCIAS.

- Buitrago, J. (2016, 26 de agosto). ¿Cuándo empezó a funcionar la tienda virtual del estado colombiano? Colombia Compra Eficiente. Recuperado de: <https://colombiacompra.gov.co/content/cuando-empezo-funcionar-la-tienda-virtual-del-estado-colombiano>
- Castells, M. (2002). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI.
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial 41094. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150. 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. Diario Oficial 46691. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). Ley 1474. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial 48128. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%201474%20de%2012%20de%20Julio%20de%202011.pdf>
- Contreras Guevara, M. A., & Morales Pinzón, F. (2019). La contratación estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente [tesis de especialización, Universidad La Gran Colombia]. https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5363/Contrataci%C3%B3n_Colombia_Compra_Eficiente.pdf?sequence=1
- Contraloría General de la República. (2018). Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2017-2018. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/578673/Informe+Gestion+Sintesis.pdf/6aef44bb-a26a-025d-9dc4-0d06a0202265?version=1.0>
- Cordella, A & Continio, F. (abril de 2020). Tecnologías digitales para mejorar los sistemas de justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologias-digitales-para-mejorar-los-sistemas-de-justicia-un-conjunto-de-herramientas-para-la-accion.pdf>
- Corte Constitucional. (2012, 12 de septiembre). Sentencia C-711/12. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81314>

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

De Goede, M., Leander, A., & Sullivan, G. (2016). Introduction: The politics of the list. *Environment and Planning D: Society and Space*, 34(1), 3-13.

Departamento Nacional de Planeación. (2000). CONPES – 3072 Política nacional de ciencia y tecnología 2000-2002. <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/conpes-3080-2000.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2002). CONPES - 3168 Estrategia para la puesta en marcha del sistema único de información de los servicios públicos domiciliarios. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3168.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2003). CONPES - 3249 Política de contratación pública para un estado gerencial. <https://www.ani.gov.co/conpes-3249-de-2003>

Kerikmäe, T., Hoffmann, T., & Chochia, A. (2018). Legal technology for law firms: determining roadmaps for innovation. *Croatian International Relations Review*, 24(81), 91-112.

Laguado, R. (2004). La contratación pública electrónica en Colombia. *Vniversitas*, (108), 457-498. [fecha de Consulta 20 de Abril de 2022]. ISSN: 0041-9060. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510810>

Legaltechies. (2020, 9 de noviembre). El estado de la Legaltech en...Colombia. <https://legaltechies.es/2020/09/02/el-estado-de-la-legaltech-en-colombia/>

Liao, S. (2003). Knowledge management technologies and applications - Literature review from 1995 to 2002.

Osterman Research. (Octubre 2013). Why eDiscovery Should be a Top Priority for Your Organization. https://www.legal500.com/wp-content/uploads/assets/legal500/images/sponsors/HP_Why_eDiscovery.pdf

Peñuela Carreño, E. M., & Palomino Briñez, L. J. (2018). Aportes de la plataforma SECOPII a las líneas de acción de la política pública integral anticorrupción [tesis de especialización, Universidad Santiago de Cali]. Docplayer. <https://docplayer.es/198328690-Aportes-de-la-plataforma-secop-ii-a-las-lineas-de-accion-de-la-politica-publica-integral-anticorrupcion.html>

Presidencia de la República de Colombia. (2011, 3 de noviembre). Decreto 4170. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. *Función Pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

A DOS DÉCADAS DEL SECOP, LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICO.

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 17 de julio). Decreto 1510). Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1082. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. DNP. <https://dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>

SAP Concur. (2021, 15 de septiembre). ¿Qué es la economía digital y cuáles son sus beneficios para las empresas? SAP Concur. <https://www.concur.co/news-center/economia-digital>

Sinde, S. (2018, 8 de marzo). 10 beneficios de la compra pública de innovación. Puntos sobre la i. <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/beneficios-de-la-compra-publica-de-innovacion/>

Sunshine, F. G. (2019). Innovación, competitividad, globalización: Políticas de la OCDE y de América Latina en los años noventa. Revista Economía y Desarrollo (Impresa), 135(1).

The Law Society. (2019). Chat Show: How chatbots can grow your business Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2020. Legaltech ABC de los servicios legales en la era digital. Bogotá. Universidad del Rosario.

Zizek, S. (2017, 30 de junio). Lecciones del "airepocalipsis" [conferencia]. Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Madrid, España. <https://www.museoreinasofia.es/multimedia/slavoj-zizek-lecciones-airepocalipsis>