

Marco Teórico:

Tradicionalmente el contrato público ha sido utilizado por las administraciones públicas como un instrumento que les permite abastecerse de bienes y servicios con miras a satisfacer las demandas de la comunidad relacionadas con el sector en el cual deben cumplir su misión. Actualmente, un sector de la doctrina considera que la contratación pública ha dejado de ser una actividad estática para convertirse en una función estratégica del Estado con miras a promover una mejor gestión de los recursos públicos, principalmente, con eficiencia y transparencia. De esta suerte, los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio para adquirir bienes y servicios necesarios en las condiciones más ventajosas para el Estado sino que permiten desarrollar políticas públicas desde el punto de vista económico, social y político (Gimeno Feliú, 2018; Otero, 2016), redistribución de los recursos, alcanzar las finalidades sociales del Estado.

Adicionalmente, la preocupación sobre la forma como los estados compran se ha convertido en una preocupación del escenario internacional en donde desde las aproximaciones del Banco Mundial, la CEPAL, la Unión Europea, entre otros actores, se ha iniciado desde hace décadas una tendencia destinada a reconocer las compras públicas como un sistema y no sólo como la ley de contratos públicos; esta alianza se ha visto reforzada con el desarrollo de sistemas informáticos de compras públicas que, en definitiva, buscan establecer las mejores condiciones del mercado bajo unas condiciones de publicidad, eficiencia y transparencia.

Mundialmente, existen entidades especializadas y regulativas en materia de contratación pública. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, en adelante CCE, fue creada por el Decreto 4170 (2011), por influencia del derecho comparado, con la finalidad de producir políticas que sirvan de guía a las entidades públicas que participan del proceso de compra pública. Esta entidad funciona como central de compras del Estado o como mercado único de compra, con capacidad de imponer a los proveedores condiciones sobre precios, cantidades, especificaciones y otros, mediante el uso de plataformas electrónicas como la Tienda Virtual (2013) y el SECOP II (2015), herramientas transaccionales del sistema de compra pública que permiten a las entidades estatales y a los proveedores registrados, adelantar sus procesos de compra y realizar el seguimiento a la ejecución contractual, en línea.

Para Colombia Compra Eficiente, las herramientas del sistema de compra pública permiten a las entidades estatales "(i) aumentar la transparencia; (ii) facilitar el control ciudadano y de entes de control; (iii) dejar registro de todas las actuaciones de la entidad; (iv) dificultar la aparición de actos de corrupción, y (iv) promover la participación de proveedores" y permite a los proveedores, vía SECOP II, "contar con información en tiempo real sobre las convocatorias relacionadas con los bienes y servicios de interés, además de conocer de primera mano todas las actuaciones de las Entidades Estatales y las principales novedades de los procesos de compra que más les interesan" (Colombia Compra Eficiente, 2018a).

La influencia internacional en la contratación pública, más allá de los aspectos técnicos, implica un profundo cambio conceptual en la contratación pública (Benavides, 2017, p. 830). Por ejemplo, en 2014 la Dirección de Buen Gobierno y Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- presentó a Colombia recomendaciones en materia de compra pública y una de ellas fue mejorar el sistema de compra pública mediante el aprovechamiento del uso de tecnologías digitales para respaldar la innovación adecuada en materia de compras electrónicas durante todo el ciclo de adquisición. En particular, se recomendó: i) emplear desarrollos tecnológicos digitales recientes que permitan integrar Soluciones de e-procurement que cubren el ciclo de compras públicas, con el fin de garantizar la transparencia y acceso a licitaciones públicas, aumentando la competencia, simplificando los procesos de adjudicación y gestión, reduciendo los costes e integrando la contratación pública con la información de finanzas públicas y ii) buscar las últimas herramientas en e- procurement que sean modulares, flexibles, escalables y seguras para asegurar la continuidad del negocio, la privacidad y la integridad, proporcionar un trato justo y protección de datos confidenciales, al tiempo que proporcione las capacidades y funciones básicas que permitan la innovación empresarial. Las herramientas de compras electrónicas deben ser simples de usar y apropiadas a su propósito, y consistentes en todas las agencias de adquisición, en la medida de lo posible; los sistemas excesivamente complicados podrían crear riesgos y desafíos de implementación para nuevos participantes o pequeñas y medianas empresas (OCDE, 2014, p. 10).

El desarrollo tecnológico y el surgimiento de tecnologías disruptivas han promovido transformaciones en la dinámica empresarial, social y política de los países a nivel mundial. En un reciente boletín digital, elaborado por la Superintendencia de Industria y Comercio, se resume la situación, al afirmar:

La última década, por ejemplo, se ha caracterizado por un acelerado desarrollo de plataformas que proponen cambios en sectores caracterizados por su bajo nivel de innovación y adopción tecnológica. Es así como los desarrollos tecnológicos prometen fomentar capacidades en relación directa con el surgimiento de nuevos modelos de negocio y entregar mejores productos y servicios con un mayor valor agregado para los usuarios. De esta manera, tecnologías como el Internet de las Cosas (IoT1), inteligencia artificial, *BigData* y Realidad Virtual/Aumentada empiezan a ser parte de las capacidades tecnológicas de las organizaciones que les permiten lograr niveles de productividad e innovación cada vez más acelerados. A estas tecnologías, que ya son una realidad en varias de las organizaciones, se suma la aparición de las denominadas cadenas de bloques o *blockchain* con la promesa de transformar de manera radical la forma en que se

intercambia valor a nivel local y global (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018, p. 8).

En respuesta a estas tendencias Colombia, por intermedio de Colombia Compra Eficiente ha implementado la contratación abierta y ha adoptado estándares de datos para su realización, en 2018 a través de la cooperación con Open Contracting Partnership, tiene como reto rediseñar el proceso de publicación de información abierta en formato OCDS (a través de herramientas de *big data* como *MongoDB* y *Python*) con el fin de mejorar la oportunidad en la publicación de la información, realizar la validación de los datos en el formato solicitado por *Open Contracting Partnership*, crear al menos una visualización abierta y reutilizable que permita aumentar la transparencia de la contratación y realizar un análisis más profundo de los datos de contrataciones por una amplia gama de usuarios a través de información estructurada y estandarizada (Colombia Compra Eficiente, 2018, p. 76).

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sometió a consideración del Consejo de Gestión y Desempeño Institucional los lineamientos generales de política de Gobierno Digital, instancia que, en sesión de diciembre de 2017, recomendó al Gobierno Nacional su adopción. Como resultado, se expidió el Decreto 1008 (Junio 14) "Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", que somete la Política de Gobierno Digital a principios, en particular, los de innovación, competitividad, proactividad y seguridad de la información (artículo 2.2.9.1.1.3.). A su vez, dentro del marco de cooperación con la Embajada de Corea Colombia Compra Eficiente diseñó un proyecto de cooperación técnica para recibir apoyo en el área de tecnología por parte de Corea del Sur (Colombia Compra Eficiente, 2018, p. 55).

Con la expedición de la Ley 1150 (2007) en Colombia se establecieron los Acuerdos Marco de Precios para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, disponiendo que las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deben adquirir los bienes y servicios ofrecidos en los Acuerdos Marco Vigentes mediante órdenes de compra directa.

Así mismo mediante el Decreto 4170 (2011, noviembre 3) se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la cual tiene dentro de sus funciones, entre otras, fijar las políticas en materia de compras públicas y "suscribir los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda, de que trata la Ley 1150 (2007, art. 2°), de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto", contenidos en el Manual de Acuerdos Marco publicado en la página de Colombia Compra Eficiente - Tienda Virtual del Estado Colombiano.

En la Tienda Virtual del Estado Colombiano se puede comprar: Acuerdos Marco, Bienes de Grandes Superficies y otros Instrumentos de Agregación de Demanda. A la fecha, Colombia Compra Eficiente ha suscrito aproximadamente más de una quincena de Acuerdos Marco de Precios y se encuentran en proceso 6 más, los cuales sólo recaen sobre bienes y servicios de características técnicas uniformes.

En definitiva, el marco teórico de la investigación cuenta con elementos doctrinales, normativos, de derecho nacional e internacional, los llamados derecho duro y blando, los avances tecnológicos e informáticos, la administración de datos, los ciclos de la economía, los defectos del mercado, la protección a los derechos colectivos, entre otros.

Finalmente, hace parte integrante de este documento el anexo con referencias bibliográficas consideradas en esta fase del proyecto de investigación.