

**Elementos que inciden en la publicación extemporánea de los documentos
contractuales al SECOP en la alcaldía de Bogotá entre 2016-2018**

Orley Mauricio Pérez Otero

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Santiago de Cali, Valle del Cauca

2020

**Elementos que inciden en la publicación extemporánea de los documentos
contractuales al SECOP en la alcaldía de Bogotá entre 2016-2018**

Autor
Orley Mauricio Pérez Otero

Asesor
Angie Patricia Salas

Monografía

Trabajo de grado para optar al título de especialista en gestión pública

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
Especialización en Gestión Pública
Santiago de Cali
2020

Agradecimientos

Agradezco a Dios, a mis padres, a mi hijo, pero sobre todo al pilar de mi vida, mi esposa, que con su apoyo incondicional, fue el artífice de este logro.

A mi tutora, Angie Patricia Salas por su gran apoyo y confianza.

Orley Mauricio Pérez Otero

Resumen

Con la creación de las diferentes herramientas para la contratación estatal, entre las cuales se encuentran la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra eficiente, desde el 2011 y el SECOP – Sistema Electrónico para la Contratación Pública, se esperaba facilitar el cumplimiento de la normativa en materia de publicidad, transparencia, igualdad y demás. Sin embargo, con el pasar de los años, persisten los incumplimientos en materia de publicación, bien sea por ser publicados de forma extemporánea o porque en definitiva no se hace. Este tipo de omisiones o acciones tardías dificulta un servicio público transparente, eficiente y asequible.

Es así que, con el objetivo de determinar los elementos que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre 2016-2018 se planteó un análisis documental de manera descriptiva, analizando información de tipo técnico oficial emitida por la Contraloría Distrital de Bogotá y otras fuentes secundarias. Tomando como base, las respuestas argumentadas por las dependencias de la Alcaldía de Bogotá, ante los hallazgos registrados por la Contraloría de Bogotá y enamorándose de acuerdo con el Modelo Integrado de Gestión y Planeación – MIPG.

Como resultados se encontraron debilidades que se asocian con tres de las siete dimensiones del modelo, a saber, “Talento humano”, “Direccionamiento estratégico y planeación” y “Evaluación de resultados”, en donde se observó de manera reiterada el desconocimiento de los lineamientos, normativa y políticas institucionales que permitan ejercer de manera efectiva y eficiente la contratación pública, mediante uno de sus elementos más importantes como es la publicidad de estos.

Palabras Claves

Contratos públicos, Control fiscal, modelo administrativo, Transparencia, Responsabilidad fiscal, Derecho Público.

Abstract

With the creation of the different tools for state contracting, among which are the National Procurement Agency - Colombia Efficient Purchase, since 2011 and the SECOP - Electronic System for Public Procurement, it was hoped to facilitate compliance with the regulations in advertising, transparency, equality and others. However, with the passing of the years, non-compliances in publication persist, either because they are published late or because it is definitely not done. This type of omission or late action hinders a transparent, efficient and affordable public service.

Thus, with the aim of determining the elements that affect the extemporaneous publication of contractual documents to the SECOP in the Bogota City Hall between 2016-2018, a descriptive documentary analysis was proposed, analyzing official technical information issued by the Bogotá District Comptroller and other secondary sources. Taking as a base, the responses argued by the Bogota City Hall dependencies, before the findings registered by the Bogota Comptroller and falling in love according to the Integrated Management and Planning Model - MIPG.

As results, weaknesses were found that are associated with three of the seven dimensions of the model, namely, “Human talent”, “Strategic direction and planning” and “Evaluation of results”, where ignorance of the guidelines was repeatedly observed. , regulations and institutional policies that allow public procurement to be carried out effectively and efficiently, through one of its most important elements, such as publicity.

Keywords

Contratos públicos, Control fiscal, modelo administrativo, Transparencia, Responsabilidad Fiscal, Derecho Público.

Tabla de contenido

1. Planteamiento del problema	11
2. Justificación	14
3. Objetivos	15
3.1. Objetivo General	15
3.2. Objetivos Específicos	15
4. Antecedentes	16
5. Marco de referencia	18
5.1. Marco teórico	18
5.1.1. La administración pública.....	18
5.1.2. Principios de la función administrativa	19
5.1.3. Principios de la Contratación Estatal	20
5.1.4. El principio de transparencia en la Contratación pública	21
5.1.5. Importancia de la Agencia Nacional de Contratación Pública	21
5.1.6. Factores teóricos del control fiscal	22
5.2. Marco conceptual	23
5.2.1. Entidad Estatal	23
5.2.2. Contrato Estatal	23
5.2.3. Colombia Compra Eficiente	24
5.2.4. Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP	24
5.2.5. Responsabilidad fiscal	24
5.2.6. Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIPG)	25
5.2.7. Modelo Nueva Gestión Pública (NGP)	25
5.3. Marco legal.....	30
6. Hipótesis	31
Hipótesis uno	31
Hipótesis dos.....	31
Hipótesis tres.....	31
7. Enfoque de investigación	32
8. Metodología	33
8.1. Tipo de estudio	33
8.2. Alcance metodológico.....	33
9. Resultados	35
9.1. Caracterización las dependencias de la Alcaldía de Bogotá que registran extemporaneidad en la publicación de documentos contractuales en el SECOP entre 2016- 2018. 35	
9.2. Identificación de las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018.....	43
9.3. Agrupación de las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, según la clasificación de dimensiones y elementos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).....	52
10. Conclusiones	60
11. Referencias bibliográficas	61

Listado de tablas

Tabla 1	30
Marco legal de que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP	30
Tabla 2	38
Población de Bogotá, D.C. y su presupuesto anual por vigencia.....	38
Tabla 3	39
Relación presupuestal de la entidad con respecto al presupuesto general de la Alcaldía distrital de Bogotá y la cantidad de contratos celebrados para la ejecución de dicho presupuesto.	39
Tabla 4	42
Listado de talento humano de acuerdo con el nivel contratado, para el área jurídica de cada dependencia de la Alcaldía de Bogotá.	42
Tabla 5.	44
Relación de hallazgos con respecto a la auditoria regular por parte de la Contraloría de Bogotá para la vigencia auditada de 2016 y sus respuestas argumentadas por cada dependencia.....	44
Tabla 6.	47
Relación de hallazgos con respecto a la auditoria regular por parte de la Contraloría de Bogotá para la vigencia auditada de 2017 y sus respuestas argumentadas por cada dependencia.....	47
Tabla 7.	50
Relación de hallazgos con respecto a la auditoria regular por parte de la Contraloría de Bogotá para la vigencia auditada de 2018 y sus respuestas argumentadas por cada dependencia.....	50

Listado de figuras

Figura 1	27
Estructura del MIPG – Modelo Integrado de Planeación y Gestión.....	27
Figura 2	28
Elementos (atributos) de la Dimensiones del MIPG – Modelo Integrado de Planeación.....	28
Figura 3.	36
Distribución de las entidades de la Alcaldía Distrital de Bogotá de acuerdo con su categoría	36
Figura 4.	37
Estructura general del gobierno distrital de Bogotá. En recuadro se señalan las dependencias objeto de esta investigación.	37
Figura 5	56
Elementos (atributos) del MIPG y principales causas de esta investigación según cada Dimensión del modelo.....	56
Figura 6.	57
Principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá de acuerdo con la clasificación del MIPG, dimensión Talento Humano.....	57
Figura 7.	57
Principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá de acuerdo con la clasificación del MIPG, dimensión Direccionamiento estratégico y planeación.	58
Figura 8	59
Principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá de acuerdo con la clasificación del MIPG, dimensión Evaluación de resultados.....	59

Introducción

El trabajo presentado aborda la problemática de como las dependencias de la Alcaldía de Bogotá publican extemporáneamente documentos contractuales al SECOP esto revisado desde el 2016 al 2018. Problemática que se ha venido presentando cada vez más en el sector público, esto desde la creación del Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP, cuya plataforma tecnológica es el medio por el cual se publican todas las actuaciones administrativas de los procesos contractuales que suscriben las entidades del Estado.

El interés de este trabajo de investigación viene dado por el incremento exponencial de las entidades estatales en la publicación extemporánea los documentos contractuales, lo que ha afectado a los oferentes en la oportunidad de observar y conocer tanto el estado como los cambios durante el proceso al cual se halla aplicado.

Esta investigación es una de las primeras que persiguen agrupar y analizar las principales causas por las que las entidades estatales publican de manera tardía la información de los procesos contractuales y sus actuaciones administrativas, se hará mediante búsqueda documental a partir de los informes técnicos de auditoria del ente de control Contraloría General de la República. Dichos informes se analizarán extrayendo las causas argumentadas por las entidades, seguidamente se agruparán esas causas y se comparan con las dimensiones del Modelo Integral de Gestión y Planeación-MIPG, logrando así no solo hacer visibles esos errores más comunes, sino demostrando como desde la administración pública se pueden corregir. Por último, esta investigación es muy útil para los tomadores de decisiones por que les sirve como herramienta para ajustar los sistemas administrativos de las entidades estatales.

1. Planteamiento del problema

El problema de la contratación pública en Colombia en estos últimos años se ha incrementado de manera exponencial, esto debido a la diversidad de productos y servicios que cada vez más necesita el Estado y sus entidades territoriales. Según el sistema de indicadores de la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, solo el 41,16% de las entidades del orden nacional y territorial han publicado su plan anual de adquisiciones, mostrando esto que solo un poco menos de la mitad se acogen a los lineamientos del Colombia Compra Eficiente respecto a presentar sus modificaciones, ya sea por la presentación extemporánea de su documentos o por las modificaciones a la planeación de los productos o servicios a contratar, lo que muestra que los encargados de las áreas jurídicas de la entidad, no son lo suficiente conscientes del cumplir de los lineamientos del ente rector en contratación pública (Colombia Compra Eficiente, 2016).

A partir de La Ley 80 de 1993, Ley que dio el nacimiento a la contratación estatal, El Estado Colombiano cada vez ha crecido exponencialmente en la creación desde Ministerios, Departamentos Administrativos, establecimientos Públicos, Empresas sociales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, por lo que el movimiento de compras con entidades estatales han crecido cada año, por ese movimiento y por la necesidad de controlar mas el recurso publico que las entidades manejan, ya tenga autonomía o no financiera y administrativa, este vio la necesidad de regular esas relaciones contractuales, por lo que en el año 2003 el Estado en aras de adoptar medidas que garantizaran los principio de eficiencia y transparencia en la contratación estatal, creo el portal único de contratación, portal que ha sufrido varias transformaciones de

acuerdo a los cambios sociales y pragmáticos que través de los años Colombia ha venido pasando (Congreso de Colombia, 1993).

El Estado buscando avanzar y estar a punto con la tecnología, en el año 2011 se creo la Entidad Estatal Colombia Compra eficiente, la cual tiene la función desde ese entonces de crear las políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras de las entidades estatales, buscando así la transparencia y publicidad en las compras; seguidamente Colombia compra eficiente crea el software SECOP, el cual es un sistema electrónico que permite a la Entidades cumplir con la obligación de publicitar los actos administrativos expedidos durante el proceso contractual, pero además permite a las personas interesadas en participar y ser veedor de los procesos mismos que se publicitan por el sistema (Presidencia de la República, 2011).

Desde su creación el SECOP ha venido estableciendo unas reglamentaciones con relación, a los documentos contractuales los cuales se le deben dar publicidad a través del mismo, generando a las entidades Estatales la obligación de registrarse, publicitar los actos contractuales, cualquiera que sea la modalidad, pero sobre todo de reglamentar específicamente los documentos que son obligatorios de publicar en el mismo y los días hábiles que se tiene para subirlos a la plataforma, según la circular externa n. 23 emitida por Colombia Compra Eficiente del 16 de Marzo de 2017, la cual reglamenta que los documentos del proceso se deben publicar dentro de los 3 días siguientes a su expedición (Presidencia de la República, 2011).

Si bien es cierto esta regla viene dada directamente como obligatoria y emitida por el ente rector el cual esta facultado para obligar a los entes, la medida se ha venido violando cada día mas por las entidades de carácter nacional, territorial y distrital, estas faltas se viene evidenciando a través de los informes de auditoria que realizan, los entes de control de nivel

externo e interno como son: las Contralorías y los procesos de control interno de cada entidad, pero además las mismas veedurías lo han evidenciado, por lo que este problema se ha vuelto mas frecuente de lo que seria un solo error ya sea humano, o por un elemento interno o externo, algo que ocurriría de manera poco frecuente, se ha vuelto cada día mas frecuente, por lo que al identificar este problema, me he visto en la necesidad de plantear la siguiente pregunta **¿Cuáles son los elementos que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre 2016-2018?**

2. Justificación

Para dar justificación a la pregunta del problema, primero que todo se debe tener claro la importancia de la transparencia y la publicidad en los actos administrativos que emiten todas las entidades estatales con relación a sus actividades contractuales, ya sea de compra o venta de bienes y servicios, en la medida que el cumplimiento de estos, cumplan con los principios de la contratación estatal. Estos principios rectores buscan la objetividad, neutralidad y claridad en cada proceso, garantizando el derecho de contradicción en los interesados en cada proceso, pero sobre todo busca igualdad en los oferentes en el momento de presentar sus ofertas, garantizando así tener más confianza en las instituciones y en el Estado y sus gobernantes (Guerrero, 2000).

Además, las violaciones a las reglas de la temporalidad en la publicación de los documentos persisten, demostrando la vulnerabilidad a la que quedan expuestos los interesados en los procesos, y quienes son los que fundamentalmente deberían estar protegidos, dejándolos estas malas prácticas sin ninguna posibilidad de conocer en el momento respectivo el documento necesario para dar continuidad al proceso al cual es este aplicando, demostrando vulnerando así los principios rectores de la Contratación Estatal misma (Guerrero, 2000).

Dado lo anterior se hace necesario la búsqueda a través de los informes de auditoría, los cuales evidencian, la no publicación en su debido tiempo de los documentos que son obligatorios de publicar en cada proceso contractual, esto para no solamente visibilizar los que no cumplen, sino identificar las principales causas, y agruparlas de acuerdo con la clasificación de dimensiones del Modelo (MIPG), el cual rige la estructura y sistema administrativo de cada Institución Pública de Colombia (DAFP, 2018).

3. Objetivos

3.1. *Objetivo General*

Determinar los elementos que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre 2016-2018.

3.2. *Objetivos Específicos*

1. Caracterizar las dependencias de la Alcaldía de Bogotá que registran extemporaneidad en la publicación de documentos contractuales en el SECOP entre 2016-2018.
2. Identificar las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018.
3. Agrupar las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, según la clasificación de dimensiones y elementos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

4. Antecedentes

Constatar el estado actual de la publicación extemporánea de los documentos contractuales en el SECOP, implica hacer una revisión de varios subtemas que se comunican a efectos de dar respuesta a la pregunta de investigación. Por lo que se nombrarán algunos preceptos jurídicos que sirvieron como base para la creación del ente rector y regulador de la contratación pública en Colombia, la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente y al Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP (Salazar Gómez, 2018).

El principio de transparencia pilar de la contratación pública, rige la actividad administrativa con relación a que no es el fin para llegar a lograr los fines del Estado, sino el medio para lograr llegar a que toda la ciudadanía se entere de los procesos contractuales del Estado. Por lo anterior se debe entender que el principio de transparencia no solo cubre las actuaciones del proceso contractual sino también sus servidores y quienes se encuentren inmerso en el (Herrera & Salguero, 2014).

Por otra parte, en el marco del Estado Social de Derecho las instituciones publicas se deben regir bajo los preceptos constitucionales, entre los que se encuentran implícitamente el de transparencia y publicidad, es te último obliga que de manera sistemática se publique a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP, cumpliendo así, el mantener informada de manera constante a toda la ciudadanía administrada por el Estado (Galeano, 2019).

Cabe anotar que el Modelo Integrado de Gestión y Planeación-MIPG, es una herramienta utilizada por el Gobierno para guiar el correcto desarrollo y funcionamiento de estas,

orientándolas a través de pautas y guías para obtener un eficiente resultado. Aplicando así los preceptos jurídicos y conducir a que la calidad en los procesos tenga una trazabilidad para disminuir todo tipo de corrupción, garantizando los derechos de los ciudadanos (Departamento Administrativo de Función Pública, 2018).

Buscando fortalecer las falencias en los procesos de contratación pública, a través de investigaciones se ha presentado la estandarización de conceptos en los procesos contractuales, definiendo cada elemento, etapa y documentos a publicar en el SECOP. Mejorando así desde la calidad la posibilidad de incurrir en riesgos ocasionados por error humano, físicos o tecnológicos (López, 2015).

Aunado al modelo MIPG, el cual se basa en la teoría de la nueva gestión pública, la cual se orienta no reestructurar el modelo de gobierno desde las macro estructura, hasta las estructuras internas, buscando mejorar la confianza y el respeto por los ciudadanos, a partir de una mayor eficiencia y calidad en la prestación del servicio con valor y servicio público, orientando sus políticas a resultados de bienestar (Chica Vélez & Salazar Ortiz, 2016).

5. Marco de referencia

5.1. Marco teórico

5.1.1. La administración pública

La administración pública según (Galindo Camacho, 2000), es la parte de la acción estatal que busca a través de la prestación de los servicios públicos, satisfacer las necesidades del colectivo. Pero para definir este concepto debemos remitirnos a su etimología, donde del latín *administratio*, que refiere a administrar, pero este a su vez se compone de *ad ministrare* que significa servir, por lo que se define como las acciones necesarias que realiza el Gobierno para hacer cumplir las Leyes.

El concepto mismo de la administración pública para funcionar de manera sincrónica debe contener elementos que sin ellos no tendría un rumbo. El primero es que tenga un **objetivo**, buscando de manera constante llegar a unos resultados, como son el satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. El segundo está compuesto por dos, la **eficacia y la eficiencia**, este elemento impulsa al Estado a hacer más con menos, pero haciendo las cosas bien y puede cumplir así su objetivo. El tercero exige a que hallan un grupo social el cual debe satisfacer. El cuarto describe que la administración pública para dirigir debe **coordinar los recursos**, por medio de sistemas y análisis de los ingresos y gastos. Por último la **productividad** que no es más que el obtener los mejores resultados con eficiencia y eficacia (Galindo Camacho, 2000).

Por último, Galindo Camacho definió la administración pública así: “Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad” (Galindo Camacho, 2000, p. 03).

5.1.2. *Principios de la función administrativa*

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, en su Artículo 209, establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Constitución Política de Colombia, 1991). Dichos principios son el eje principal, en la bitácora del Estado para cumplir los objetivos trazados en su carta de navegación.

De manera seguida, se describe cada principio, aplicado este a la función administrativa:

- **Igualdad**, principio que busca el trato semejante para todos sus administrados, sin ninguna distinción.
- **Moralidad**, define la conducta del servidor público con relación a su actuar, el cual debe ser con ética y con actitud transparente frente a los administrados a quienes sirve.
- **Eficacia**, principio que tiene como finalidad el cumplimiento de los objetivos que el Estado debe cumplir con quienes están bajo su tutela.
- **Economía**, dirige a las autoridades a proceder a ejecutar el erario publico de manera austera y eficaz, sin vulneran ningún derecho para llegar a un resultado.
- **Celeridad**, principio que llama a buscar alternativas administrativas, procesales y tecnológicas para disminuir los tiempos de respuesta a las peticiones de los administrados.

- **Imparcialidad**, este hace un llamado a que la administración no debe tomar ningún partido, en las decisiones emitidas por sus servidores, garantizando así la objetividad y no discriminación en sus actos administrativos.
- Por ultimo y no menos importante el principio de **publicidad**, el cual obliga a publicar y dar a conocer a quienes estén interesados, de forma clara y continua, los actos, contratos y resoluciones, de las formas en que la Ley lo establezca (Ley 1437, 2011).

5.1.3. Principios de la Contratación Estatal

La norma rectora en materia de contratación estatal funda sus objetivos en determinados principios que regulan las actividades contractuales y sus derivados, a continuación, se describen cada uno de ellos:

- **Transparencia** este principio busca garantizar los derechos de los interesados en los procesos contractuales, mediante la visibilidad de las herramientas para ejercer los derechos de los oferentes, durante cada etapa contractual.
- **Economía**, este se ve aplicado en la medida que se surtan todos los procesos y etapas de forma estricta, con el fin de asegurar la selección objetiva y que la propuesta mas favorable sea quien salga elegida.
- **Responsabilidad**, este se encuentra altamente ligado con el servidor públicos, ya que se relaciona con el actuar que se le exige al mismo, respecto a sus acciones, las cuales pueden ser de omisión o extralimitación. Siendo así el principio que no solo aplica sobre sus servidores, sino también sobre los terceros que la mala praxis afecte.

- **Ecuación contractual**, principio que se relaciona con el equilibrio entre los derechos y obligaciones entre el contratante y contratista.
- **Buena fe**, este principio tiene un carácter objetivo, en la medida que el Estado debe tener una posición de colaboración permanente y creencia en lo relacionado con documentación aportada al proceso contractual.
- **Publicidad**, principio que exige a las entidades estatales a publicar todas las actuaciones contractuales de los procesos (Ley 80, 1993).

5.1.4. El principio de transparencia en la Contratación pública

En el marco del desarrollo de la contratación pública, el principio de transparencia es un eje transversal que se ve aplicado en el trasegar del proceso contractual. No solo por ser un precepto integrador de diferentes acciones las cuales son llamadas para tener en cuenta al momento de ejecutar cada etapa del proceso, si no como medio para garantizar el derecho de acceso a la información pública de todos los colombianos. Pero además la transparencia se ve aplicada en la publicidad de los actos que se emitan durante el proceso y los criterios de selección objetiva al momento de seleccionar los oferentes. Por lo anterior se puede establecer la importancia de la transparencia en la contratación pública en Colombia, la cual siempre va ligada al principio no menos importante e aplicado el de publicidad (Ley 1712, 2014).

5.1.5. Importancia de la Agencia Nacional de Contratación Pública

Buscando satisfacer una gran necesidad en el país de tener una política clara de compras y contratación pública, el gobierno nacional creó la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, agencia del orden descentralizado de la rama ejecutiva del orden

nacional, que funge como ente rector en el desarrollo de las políticas públicas, generando herramientas que organicen los procesos de contratación pública. Además, la Agencia tiene las funciones de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP, desarrollar mecanismos para permitir mayor participación de la ciudadanía. En definitiva, la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, es muy importante por que suplió la necesidad que se tenía de regula todas estas relaciones entre el Ente estatal y el privado o entre las mismas entidades estatales, cumpliendo así los principios de transparencia y publicidad (Decreto 4170, 2011).

5.1.6. Factores teóricos del control fiscal

El Control fiscal se basa en la vigilancia de la gestión fiscal realizada por las entidades del Estado de los recursos o bienes del Estado. Realizando un control posterior y selectivo, conforme a los procedimientos, principios y sistemas establecidos por la Ley. Dicho control incluye un análisis financiero, de resultados y gestión, el cual debe estar fundado en los principios de eficiencia, economía y equidad, cumpliendo así un papel de garante del patrimonio de los administrados (Mondragón-Duarte, 2016).

Para ejercer dicho control fiscal, el Estado creo el máximo órgano de control fiscal, el cual tiene la misión de el buen uso de los bienes y recursos públicos llamado Contraloría General de la República, su principal función esta descrita en la carta magna en su articulo 267 “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación”(Constitución Política de Colombia, 1991).

5.2. Marco conceptual

5.2.1. Entidad Estatal

El estatuto general de Contratación, en su articulado define el concepto de entidad estatal así: “de acuerdo a las instituciones que conforman el Estado mismo, “La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles” pero no dejando de lado a las instituciones de la rama legislativa, judicial y órganos de control (Ley 80, 1993).

5.2.2. Contrato Estatal

Son Actos jurídicos que generan obligaciones, entre quienes lo celebran, los cuales pueden ser entidades públicas o privadas (Ley 80, 1993).

Estos actos son la manifestación de la voluntad del ente estatal, que se manifiesta a través de actos administrativos, siendo estos consensuados por las partes de las cuales pueden ser entes públicos o privados. Cabe aclarar que los contratos estatales pueden ser bilaterales o unilaterales (Hitscherich, 2005).

5.2.3. Colombia Compra Eficiente

El Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que rige la función pública, por medio de decreto creó la Agencia nacional de Contratación Pública, la cual definió así “ente rector que desarrolla e impulsa políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los participantes en los procesos de compra y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”(Decreto 4170, 2011).

5.2.4. Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP

Con relación al Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP, el Estado buscando materializar los principios de eficiencia y transparencia, desarrolló un sistema electrónico mediante el cual publicite todo lo relacionado con la contratación pública y las actividades de carácter precontractual y contractual que realicen las entidades sujetas a la Agencia nacional de Contratación Pública-Colombia Compra eficiente (Ley 1150, 2007).

5.2.5. Responsabilidad fiscal

Las contralorías son las entidades que por orden constitucional tienen la competencia para realizar el control fiscal, pero además también son quienes al realizar el proceso de auditoría, determinan si hay o no responsabilidad fiscal por parte de los auditados, por eso se reglamentó el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, el cual la define así “es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la

gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado” (Ley 610, 2000).

5.2.6. Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIPG)

La finalidad de implementar modelos en el sistema organizacional de las entidades estatales obedece a mejorar, fortalecer las capacidades de estas, focalizando las prácticas y procesos que en ellas se desarrollan, por esto se creó el MIPG. Definido de la siguiente manera “marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio” (Departamento Administrativo de Función Pública, 2018).

Este modelo parte de una visión organizacional múltiple de siete dimensiones que agrupan políticas, prácticas, instrumentos y elementos para cumplir un propósito general en toda la gestión de una Entidad, dichas dimensiones se presentan en la Figura 1 y son: gestión de talento humano, Direccionamiento estratégico y planeación, gestión con valores, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento e innovación y control interno (DAFP, 2017).

5.2.7. Modelo Nueva Gestión Pública (NGP)

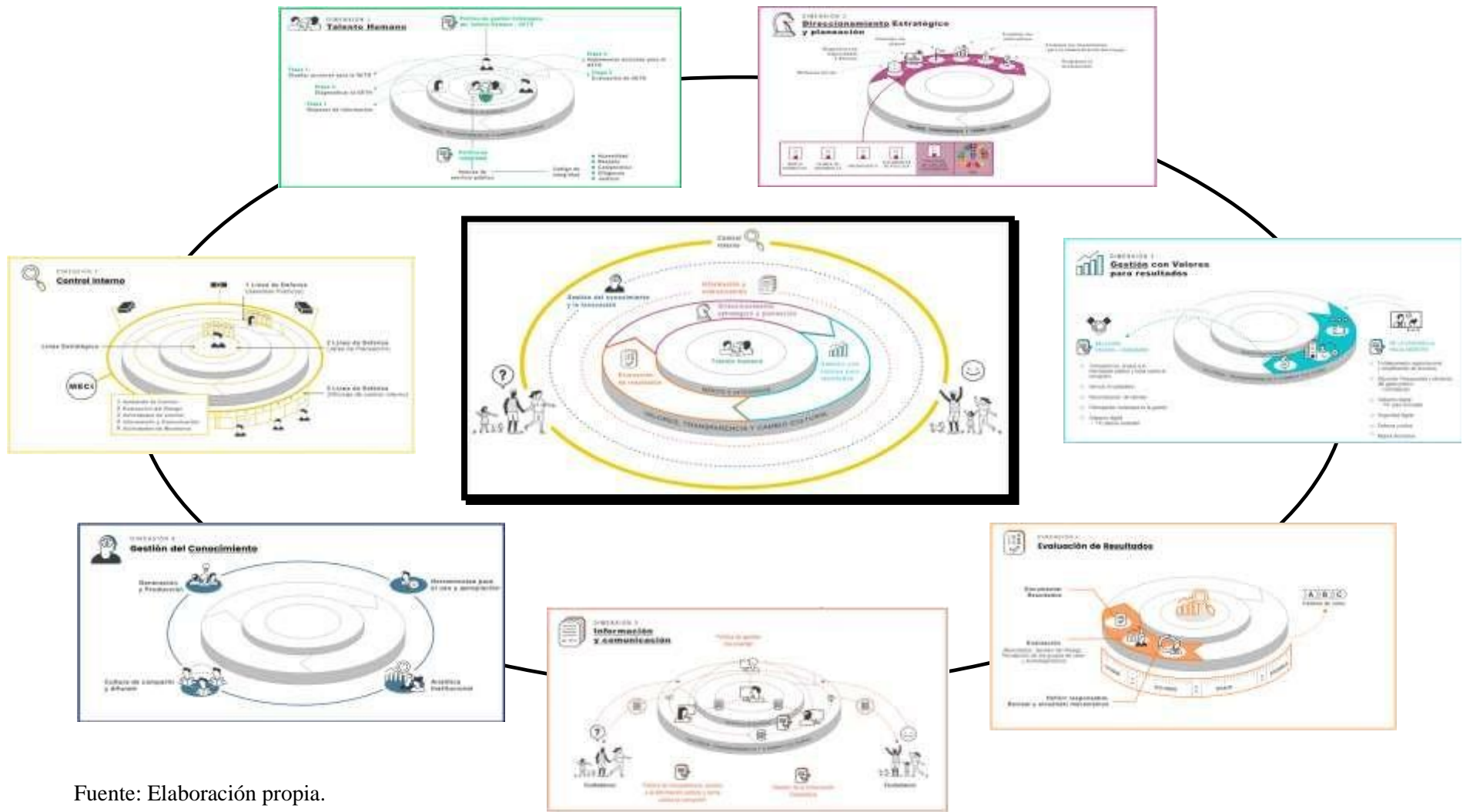
Los nuevos filósofos del tema la describen así: “ *La NGP se caracterizaría entonces por su patrocinio, en materia de configuración estructural del Estado, por la recentralización y por mayores procesos de coordinación a nivel horizontal y vertical (esto será desarrollado más adelante), viendo al ciudadano más que un cliente a quien hay que satisfacer, sino también a*

quien hay que rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real, tomando como eje la regulación y la profesionalización de la gestión como ejes de la reforma estatal, siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional, y a un mayor control y evaluación, ya no solo de los resultados sino de la gestión” (Chica Vélez, 2011).

Esta teoría es la base de la estructura de gobierno del distrito de Bogotá, la cual de manera continua esta mejorando y ajustando sus políticas y acciones a cumplir a cabalidad los objetivos trazados por la NGP.

Figura 1

Estructura del MIPG – Modelo Integrado de Planeación y Gestión.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2

Elementos (atributos) de la Dimensiones del MIPG – Modelo Integrado de Planeación.



- Proceso de evaluación y seguimiento diseñado y planificado que establece lo que se va a medir, cómo se va a medir y en qué momento se hace la medición, para garantizar la calidad del mismo.
- Evaluaciones del desempeño y la eficacia de los procesos frente a las necesidades de los grupos de valor.
- Evaluaciones que permiten a la entidad saber si logró sus objetivos y metas en los tiempos previstos, con las condiciones de cantidad y calidad esperadas y con el uso óptimo de recursos.
- Evaluaciones que determinen los efectos de la gestión institucional en la satisfacción de las necesidades y problemas de los grupos de valor. Seguimiento y evaluación efectuados por los servidores que tienen a su cargo cada proyecto, plan, programa, proceso o estrategia, en sus diferentes etapas de desarrollo, que permiten garantizar el logro de los resultados previstos y determinar las acciones oportunas de corrección o prevención de manera oportuna.
- Indicadores validados que brindan la información suficiente y pertinente para establecer el grado de avance o el logro de los objetivos y resultados esperados.
- Seguimiento al comportamiento de los factores críticos en la ejecución de sus planes, programas, proyectos y procesos, frente a criterios objetivos previamente establecidos, que le permiten dar cuenta de los avances periódicos y del logro final de sus objetivos y metas.
- Medición de la percepción y satisfacción ciudadana, como un ejercicio constante que permite identificar puntos críticos de trabajo, oportunidades de mejora, y necesidades de los grupos de valor.
- Toma de decisiones basada en el análisis de los resultados de los seguimientos y evaluaciones, para lograr los resultados, gestionar más eficiente y eficazmente los recursos y facilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos y organismos de control.

Atributos Evaluación de resultados



- Necesidades de información identificadas para la gestión interna y para atender los requerimientos de los grupos de valor.
- Información disponible en lenguaje claro y sencillo para la comprensión de los grupos de valor.
- Información necesaria para el análisis y gestión de los procesos de la entidad y la toma de decisiones basada en la evidencia.
- Sistema de información documentado, que permite monitorear periódicamente la gestión de la entidad y realizar los ajustes necesarios, para alcanzar los resultados esperados.
- Información considerada como un activo de la entidad para la generación de conocimiento.
- Canales de comunicación identificados y apropiados donde se difunde información sobre las políticas, el direccionamiento estratégico, la planeación y los resultados de gestión de la entidad, promoviendo la transparencia en la gestión y la integridad de los servidores públicos.
- Mejoramiento en los procesos de gestión de la entidad como resultado de la producción y análisis de la Información.
- Gestión de la información que asegura la conservación de la memoria institucional y la evidencia en la defensa jurídica de la entidad.

Atributos de información y comunicación



- Estándares de conducta y de integridad, que direccionan el quehacer institucional.
- Auditoría Interna que genera valor agregado a la entidad.
- Niveles de autoridad y responsabilidad apropiadas que facilitan la consecución de los objetivos institucionales.
- Análisis del entorno institucional que permite la identificación de los riesgos y sus posibles causas.
- Riesgos identificados y gestionados que permiten asegurar el cumplimiento de los objetivos.
- Actividades de control establecidas que permiten mitigación de los riesgos a niveles aceptables
- Información comunicada a nivel interno y externo que facilita la gestión de la entidad.
- Auditoría Interna que genera valor agregado a la entidad.

Atributos de Control Interno



5.3. *Marco legal*

Se relaciona a continuación la normatividad sustento del desarrollo de la investigación, con base al modelo de jerarquía normativa del jurista Hans Kelsen, teórico que estableció el orden en que las normas tenían su fuerza jurídica, siendo la más fuerte la primera y la última, la más débil pero no menos importante. La clasificación de las normas dentro de un estamento jurídico es algo muy importante, ya que en diferentes momentos se pueden contradecir lo que enfrentaría un conflicto en cual se aplicaría, por eso la importancia de la pirámide kelseniana, en la parte superior se encuentra la Constitución Política de Colombia como Norma de normas, seguida de las Leyes y los Decretos, todo lo anterior en un orden cronológico (Tabla 1).

Tabla 1

Marco legal de que inciden en la publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP.

Norma	No.	Año	Decisión
Asamblea Constituyente		1991	Constitución Política de Colombia
Ley	80	1993	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
Ley	527	1999	Ley que reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, comercio electrónico y firmas digitales
Ley	598	2000	Ley que crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública
Ley	610	2000	Ley que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de las contralorías
Ley	734	2002	Código Disciplinario Único
Ley	1150	2007	Ley que establece 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
Ley	1437	2011	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
Ley	1474	2011	Ley de fortalecimiento a los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública
Ley	1712	2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones
Ley	1952	2019	Ley que expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario
Decreto	4170	2011	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente
Decreto	734	2012	Decreto que reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
Decreto	1510	2013	Decreto que reglamenta el sistema de compras y contratación pública
Decreto	1082	2015	Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

Fuente: Elaboración propia.

6. Hipótesis

Hipótesis uno: Una de las principales causas de publicación extemporánea de los documentos contractuales al SECOP por la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, es la alta rotación de contratistas en el área jurídica en las dependencias de la Alcaldía.

Hipótesis dos: Una de las principales causas de publicación extemporánea al SECOP por la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, es el alto número de contratos que realizan a diario en las dependencias de la Alcaldía, lo que dificulta publicar en el tiempo estipulado.

Hipótesis tres: Una de las principales causas de publicación extemporánea al SECOP por la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, es la falta de unificación de criterios frente a los documentos que son o no obligatorios de publicar, parte de esto por el desconocimiento de los funcionarios de los documentos que hacen parte integral del proceso contractual.

7. Enfoque de investigación

El problema de la extemporaneidad en la publicación de los documentos contractuales en el SECOP, se aborda desde la mirada de la gestión pública y su influencia en el manejo del Estado Colombiano, pero además con un enfoque desde las políticas públicas, más precisamente en las políticas de contratación estatal, la cual dio los lineamientos generales del cómo se debía ejercer la contratación pública en Colombia (CONPES, 2003).

Dicha política se encargó de articular todo el sistema conformado por estructuras, órganos, funciones y recursos humanos en el Estado Colombiano relacionado con la contratación estatal. Los ejes rectores de la función pública en los cuales se cimentan la política de contratación pública son los principios de publicidad y transparencia, estos se encuentran inmersos en todas las actuaciones relacionadas con la publicación de los documentos contractuales. Pero además para un correcto funcionamiento y articulación de los procesos contractuales, el ente rector Colombia Compra Eficiente ha implementado políticas y planes para que el proceso contractual sea más transparente y eficiente.

Sin embargo, no ha sido suficiente para lograr el cumplimiento de la publicación de los documentos del proceso en los tiempos establecidos. Esto se ha evidenciado en los informes de auditoría realizados por la Contraloría de la República en los que se encuentran un alto porcentaje de reincidencia año tras año. La función pública a través de su Departamento Administrativo ha implementado el modelo MIPG, un modelo de gestión que está orientado a mejorar los procesos y resultados de las entidades públicas y sus dependencias. Así pues, a través del MIPG se dará respuesta a la pregunta de investigación, buscando así mejorar las falencias presentadas por las dependencias de ente objeto de esta investigación (DAFP, 2017).

8. Metodología

8.1. *Tipo de estudio*

El tipo de estudio para realizar este trabajo se orienta a una percepción cualitativa, partiendo del análisis documental de manera descriptiva, analizando información de tipo técnico oficial emitida por la Contraloría General de la República como fuente principal y como fuente secundaria se tendrá en cuenta lo dicho por algunos autores importantes que han escrito sobre el tema.

8.2. *Alcance metodológico*

Con el fin de caracterizar las dependencias de la Alcaldía de Bogotá que registran extemporaneidad en la publicación de documentos contractuales en el SECOP entre 2016-2018, se recopilarán los informes finales de auditoría de regularidad, aplicada a las diferentes dependencias de la Alcaldía distrital de Bogotá, de las vigencias 2016, 2017 y 2018 publicados por el ente de control fiscal competente y se realizará revisión exhaustiva de fuentes secundarias, específicamente de información oficial relevante de las características de las dependencias.

Luego, para identificar las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales en el SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018., se enlistaron las causas o respuestas emitidas por las diferentes dependencias en el marco de cada auditoría regular aplicada por la Contraloría de Bogotá y se buscaron causas similares para estandarizar las respuestas.

Para agrupar las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales en el SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, se clasificaron de acuerdo con las dimensiones y los elementos (atributos de calidad) de la administración pública estipulados en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y se presenta análisis univariado por cada elemento. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Es importante mencionar que se utilizó el gestor bibliográfico Zotero, mediante el cual se presentan las citas y referencias bibliográficas de acuerdo con la norma APA de la versión 7.

9. Resultados

9.1. Caracterización las dependencias de la Alcaldía de Bogotá que registran extemporaneidad en la publicación de documentos contractuales en el SECOP entre 2016-2018.

La Alcaldía Distrital de Bogotá registra 56 dependencias así: 18 entidades del sector central (15 secretarías cabeza del sector y 3 de soporte técnico) y 38 entidades del sector descentralizado, entre las cuales se encuentran 24 adscritas y 14 vinculadas.

La estructura administrativa de las dependencias que registraron extemporaneidad, ha venido evolucionando con respecto a la claridad en las funciones de las mismas, esto apoyándose en la nueva gestión pública, el cual busco adecuar parcialmente la macroestructura, como las estructuras internas de las entidades y organismos, modificándose de un sector central y otro descentralizado, a una estructura que incluyera entidades adscritas y vinculadas (Simbaqueba Moreno, 2016).

Mejorando la disminución de la duplicidad de funciones y los conflictos de competencias entre entidades, dando claridad en las funciones de cada entidad y evitando que tareas quedaran sin ejecutar por la no clara competencia de las entidades, disminuyendo así el desgaste administrativo y una mala asignación de los recursos públicos (Simbaqueba Moreno, 2016)

Como avance en gestión pública la administración distrital cuenta, con la herramienta de gestión pública, la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión NTD-SIG 001:2011 (Decreto 652, 2011), que es resultado de la adhesión del Alcalde Mayor a la carta iberoamericana de calidad en la gestión pública; ya que esta funciona como un faro hacia la

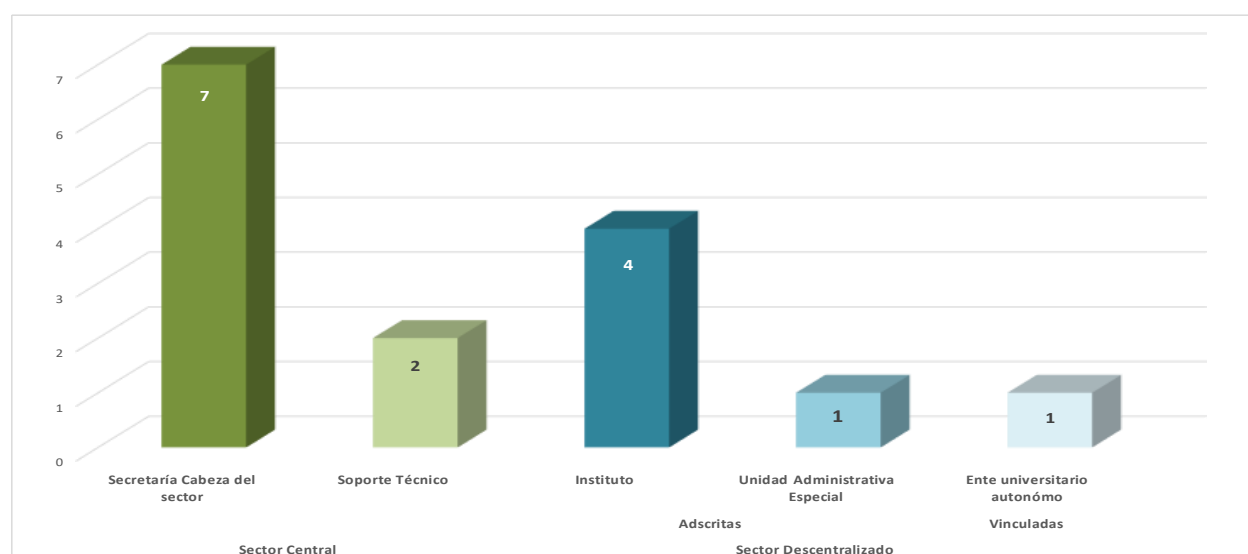
gestión pública transparente y eficiente. La norma tiene un conjunto de requerimientos o requisitos específicos que permiten dirigir y evaluar el desempeño institucional, y presenta beneficios desde el punto de vista estratégico, de gestión, eficiencia y operatividad; los elementos de la norma se desarrollan siguiendo el ciclo de mejoramiento continuo (PHVA) (Simbaqueba Moreno, 2016).

Por lo anterior y teniendo claro de donde viene la estructura institucional de Distrito de Bogotá y su relación con el nuevo modelo de gestión pública, se describe a continuación las dependencias objeto de esta investigación.

Se incluyeron 15 entidades entre las cuales se encontraron un 60% del sector central (n=9) y del 40% restante que pertenece al sector descentralizado, el 33,3% son entidades adscritas (n=5) y el 6,7% es una entidad vinculada (Figuras 1 -2).

Figura 3.

Distribución de las entidades de la Alcaldía Distrital de Bogotá de acuerdo con su categoría.



Fuente: Elaboración propia

Figura 4.

Estructura general del gobierno distrital de Bogotá. En recuadro se señalan las dependencias objeto de esta investigación.

ESTRUCTURA GENERAL DEL DISTRITO CAPITAL										Entidades 56			
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ													
Secretarías Cabeza de Sector			Secretaría Privada		Oficina de Protocolo		Oficina Consejería de Comunicaciones		Altas Consejerías		Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación Distrital de Tecnologías de la Información y la Comunicación		
SECTOR CENTRAL			ADSCRITAS				VINCULADAS				SECTOR LOCALIDADES		
18			24				14						
Secretarías Cabeza de Sector 15			Soporte Técnico 3		Fondos 2	UAE 3	Institutos 15	ESE 4	EICE 2	Sociedades 6	ESP 3	Empresas Mixtas - ESAL 2	Ente Universitario Autónomo 1
Sector Administrativo de Coordinación													
1	Gestión Pública	Secretaría General	Dpto. Admin. del Servicio Distrital - DASCD	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC								1. Usaquén	
2	Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno	Dpto. Admin. de la Defensoría del Espacio Público - DADEP									2. Chapinero	
3	Hacienda	Secretaría Distrital de Hacienda	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP	UAE de Catastro Distrital - UAECD		Lotería de Bogotá					3. Santa fé		
4	Planeación	Secretaría Distrital de Planeación											4. San Cristóbal
5	Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Instituto para la Economía Social - IPES	Instituto Distrital de Turismo - IDT		Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región (Invest in Bogotá)					5. Usme		
6	Educación	Secretaría de Educación del Distrito	Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP		Universidad Distrital Francisco José de Caldas						6. Tunjuelito		
7	Salud	Secretaría Distrital de Salud	Fondo Financiero Distrital de Salud - FFDS	Subredes Integradas de Servicio de Salud ESE's		Capital Salud EPS-SAS		Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica		I.D. de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud - IDCBS		7. Bosa	
8	Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON								8. Kennedy		
9	Cultura, Recreación y Deporte	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	I.D. Recreación y Deporte - IDRD	Orquesta Filarmónica de Bogotá	I.D. Patrimonio Cultural - IDPC	Fundación Gilberto Alzate Avendaño	I.D. de las Artes - IDARTES		Canal Capital			9. Fontibón	
10	Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente	Jardín Botánico José Celestino Mutis - JBG	I.D. de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDGEX		I.D. de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA						10. Engativá	
11	Movilidad	Secretaría Distrital de Movilidad	UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UAERMV		Instituto de Desarrollo Urbano - IDU		Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.		Terminal de Transportes S.A.		Empresa Metro de Bogotá S.A.		11. Suba
12	Hábitat	Secretaría Distrital de Hábitat	UAE de Servicios Públicos - UAESP		Caja de Vivienda Popular - CVP		Emp. de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.		Emp. Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá EAB - ESP (Aguas de Bogotá)		Emp. de Energía de Bogotá S.A. - EEB - ESP		12. Barrios Unidos
13	Mujeres	Secretaría Distrital de la Mujer											13. Teusaquillo
14	Seguridad, Convivencia y Justicia	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá										14. Los Mártires
15	Gestión Jurídica	Secretaría Jurídica Distrital											15. Antonio Nariño
Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.			Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.				Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.				Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.		16. Puente Aranda
Tunal - Tunjuelito - Meissen - Nazareth - Usme - Vistahermosa			Occidente Kennedy - Bosa - Fontibón - Hospital del Sur - Pablo VI Bosa				Simón Bolívar - Engativá - Suba - Chapinero - Usaquén				Santa Clara - La Victoria - Centro Oriente - San Blas - San Cristóbal - Rafael Uribe		17. La Candelaria
													18. Rafael Uribe Uribe
													19. Ciudad Bolívar
													20. Sumapaz

Fuente: Modificado a partir de <https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/organigrama-del-distrito-2019.pdf>

Con respecto al presupuesto, se presenta la proyección de habitantes para Bogotá, D.C. en las vigencias 2016 a 2018, junto con su presupuesto anual (Tabla 2) en donde se detalla el valor promedio presupuestado por habitante para los diferentes servicios públicos a cargo de la administración distrital (Concejo de Bogotá, 2016).

Durante la vigencia de 2017 el incremento del presupuesto con respecto al incremento de habitantes es proporcional, esto debido a la planeación y el consenso del concejo quien lo aprueba, con el gobernante del periodo (Concejo de Bogotá, 2016).

Durante el año 2018, el incremento a sido el mayor de los últimos tres años, esto soportado con las necesidades que el distrito a presentado al Concejo de Bogotá (Concejo de Bogotá, 2017).

Tabla 2

Población de Bogotá, D.C. y su presupuesto anual por vigencia.

VIGENCIA	No. DE HABITANTES	PRESUPUESTO ANUAL	PROM / HABITANTE
2016	7.290.415	16.686.698.215.000	2.288.854
2017	7.333.415	18.820.354.302.000	2.566.383
2018	7.181.469	20.919.909.349.000	2.913.040

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3

Relación presupuestal de la entidad con respecto al presupuesto general de la Alcaldía distrital de Bogotá y la cantidad de contratos celebrados para la ejecución de dicho presupuesto.

Dependencia	Vigencia	Presupuesto ejecutado en entidad	Prepresupuesto distrital	% del ppto distrital	No. de contratos celebrados	Prom. por contrato
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público		\$ 11.746.694.420		0,07%	462	\$ 25.425.745
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital-DASCD		\$ 3.444.000.000		0,02%	82	\$ 42.000.000
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático		\$ 35.887.396.958		0,22%	592	\$ 60.620.603
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC	2016	\$ 17.333.802.853	\$ 16.686.698.215.000	0,10%	769	\$ 22.540.706
Secretaría de Integración Social		\$ 61.778.380.595		0,37%	14.950	\$ 4.132.333
Secretaría Distrital de Gobierno		\$ 40.967.500.000		0,25%	992	\$ 41.297.883
Secretaría Distrital de Movilidad		\$ 228.310.900.000		1,37%	136	\$ 1.678.756.618
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá		\$ 69.944.800.000		0,42%	874	\$ 80.028.375
Caja de Vivienda Popular		\$ 42.670.763.986		0,23%	717	\$ 59.512.920
Instituto Distrital para la Protección de la niñez y la Juventud		\$ 61.547.390.748		0,33%	1.878	\$ 32.772.839
Secretaría Distrital de Gobierno	2017	\$ 46.384.800.000	\$ 18.820.354.302.000	0,25%	701	\$ 66.169.472
Secretaría General de la Alcaldía		\$ 127.740.800.000		0,68%	847	\$ 150.815.584
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial-UAERMV		\$ 128.623.748.572		0,68%	432	\$ 297.740.159
Caja de Vivienda Popular		\$ 41.871.540.423		0,20%	762	\$ 54.949.528
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital-DASCD		\$ 4.901.729.168		0,02%	104	\$ 47.132.011
Secretaría de Educación del Distrito	2018	\$ 1.684.659.000.000	\$ 20.919.909.349.000	8,05%	2.935	\$ 573.989.438
Secretaría Distrital de la Mujer		\$ 23.537.754.763		0,11%	527	\$ 44.663.671
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia- SDSCJ		\$ 445.804.493.247		2,13%	1.158	\$ 384.977.973
Univ Dist Francisco José de Caldas		\$ 139.153.965.319		0,67%	3.993	\$ 34.849.478
TOTALES		\$ 3.216.309.461.052	\$ 56.426.961.866.000	NA	32.911	NA

Fuente: Elaboración propia.

Las dependencias auditadas por la Contraloría de Bogotá que presentaron extemporaneidad en la publicación de los documentos contractuales al SECOP durante el 2016-2018 que son objeto de esta investigación, se presentan en la (tabla 3), donde nos muestra por cada año en el que se les encontró un hallazgo de carácter administrativo por la publicación extemporánea al SECOP. Se puede describir que algunas dependencias han sido reincidentes como es el caso de la Secretaria General de la Alcaldía, quien en 2016 realizo 992 contratos y un equipo de 4 servidores públicos, pero que a su vez en el 2018 la Contraloría volvió a dejar hallazgo, con una contratación menor de 847 contratos y un aumento del personal de 5 servidores. Razón por la cual nos lleva al objeto de esta investigación buscar los elementos del modelo MIPG, el cual el ente distrital debe cumplir para evitar demoras en los procesos contractuales, incidentes que los llevan al reporte extemporáneo y a incumplir la Ley (Contraloría de Bogotá, 2018d) .

Con respecto a la Secretaría de Gobierno Distrital, esta presento la publicación al SECOP de forma extemporánea durante el año 2016 y 2017, teniendo en el primer año un flujo de contratos y un grupo humano de 992 contratos y 9 servidores públicos. Y en el segundo suscribió 772 contratos con los mismos 9 funcionarios. Hubo incumplimiento por parte del personal de la secretaria durante el 2016 y 2017 con el mismo numero de funcionarios y 220 contratos menos (Contraloría de Bogotá, 2017d).

Con respecto a la (tabla 4) nos muestra que el TH por cada área jurídica de las dependencias de la Alcaldía de Bogotá, se ha incrementado un 15% durante los años 2016 al 2018. Los que nos lleva a revisar, el por que de la reincidencia en los hallazgos por parte de la Contraloría de Bogotá.

Respecto al talento humano del distrito de Bogotá, el nuevo modelo de gestión pública busca alejarse de las inflexibilidades del modelo burocrático y introduzca un conjunto de valores la gestión humana del servicio público, buscando ser más efectivo y prestar el servicio como valor público. Por lo tanto la nueva gestión pública flexibiliza los mecanismos de vinculación, gestión y desvinculación de los empleados públicos, creando la evaluación de desempeño, dicha evaluación se realiza con base en la efectividad y cumplimiento de objetivos y metas con evidencias de sus funciones, mostrando así que resultados a alcanzado durante un periodo de tiempo definido el empleado público (Simbaqueba Moreno, 2016).

La nueva gestión pública (NGP) , señala que el talento humano es un factor determinante para la capacidad institucional del Estado, con lo que debe buscar la profesionalización del servicio civil, ya que este esta orientado a aumentar el rendimiento de los servicios que reciben los ciudadanos, cumpliendo así el resultado que se espera que es llevar a través de los empleados públicos el bienestar y la confianza y respeto a las instituciones estatales (Simbaqueba Moreno, 2016).

Se puede ver reflejado a través de los años revisados que la profesionalización en las instituciones del distrito de Bogotá se ha venido implementando en la vinculación de no solo profesional, si no también de personal altamente calificado como son los profesionales especializados, mejorando así la cualificación del personal que presta el servicio. Disminuyendo cada vez mas el porcentaje de error en el ejercicio de las funciones públicas (Simbaqueba Moreno, 2016).

Tabla 4

Listado de talento humano de acuerdo con el nivel contratado, para el área jurídica de cada dependencia de la Alcaldía de Bogotá.

No.	DEPENDENCIA	2016						2017						2018								
		DI RECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	TECNICO OPERATIVO	ASISTENCIAL	TOTAL 2016	DI RECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	TECNICO OPERATIVO	ASISTENCIAL	TOTAL 2017	DI RECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL ESPECIALIZADO	PROFESIONAL UNIVERSITARIO	TECNICO OPERATIVO	ASISTENCIAL	TOTAL 2018
1	Caja de Vivienda Popular			1		2	3			2		2	4			2		2	4			4
2	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	1		3		1	5	1		4		2	7	1		4		2	7			7
3	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital-DASCD	1	6			1	8	1	6		1	8	1	6	1	1	9		9			9
4	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC			1	1	1	3			1	1	3			2	1	4		4			4
5	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático		1	3			4		1	3		4		3	3		6		6			6
6	Instituto Distrital para la Protección de la niñez y la Juventud			1		2	3			1		2	3		1		3		3			3
7	Secretaría de Educación del Distrito-SED	1	3	12	1	4	21	1	3	12	1	4	21	1	3	12	1	4	21			21
8	Secretaría de Integración Social	1	1	2			4	1	1	2		4	1	2	2		5		5			5
9	Secretaría Distrital de Seguridad , Convivencia y Justicia- SDSCJ	1	3	2		1	7	1	4	3		9	1	4	3		9		9			9
10	Secretaría Distrital de Gobierno		4	2		3	9		4	2		9		4	2		9		9			9
11	Secretaría Distrital de la Mujer	1	1				2	1	1			2	1	1	1		3		3			3
12	Secretaría Distrital de Movilidad	1	6	1	1		9	1	6	1	1	9	1	6	1	1	9		9			9
13	Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá		2	1		1	4		2		2	5		3	2	1	6		6			6
14	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial-UAERMV	1	1				2	1	1			2	1	1			2		2			2
15	Universidad Distrital Francisco José de Caldas-UDFJC		1				1		1			1		1			1		1			1
	TOTALES	8	1	28	29	3	16	85	8	1	29	31	5	17	91	8	1	33	33	6	17	98

Fuente: Elaboración propia a partir de SIDEAP.

9.2. Identificación de las principales causas que inciden en la publicación

extemporánea de los documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá

entre el 2016-2018.

Para dar respuesta a este objetivo se revisó uno a uno los informes de auditoría anual que realiza el grupo auditor de la Contraloría de Bogotá a las diferentes dependencias de la Alcaldía de Bogotá. Revisando en cada informe los hallazgos administrativos relacionados con la publicación extemporánea de documentos contractuales en el SECOP. Al encontrar el hallazgo dejado en firme en el informe final del ente auditor, se extrajo y se clasificó por los años 2016 al 2018. Describiendo la dependencia y las diferentes respuestas dadas por la entidad para cada hallazgo.

En general se encontró en la (tabla 5) que para el año 2016 algunas entidades reconocieron la presentación extemporánea, sin mediar justificación alguna. Otras alegan que los reproceso entre áreas dificultan cumplir con los tiempos establecidos por la Ley (3) días. Además, existe la no obligación de publicar, desconociendo así, los decretos 1083 de 2015 y los reglamentarios que responde a las obligaciones en los procesos contractuales (Contraloría de Bogotá, 2017c).

Así mismo se encuentran argumentos subsanando la contravención a deber de publicar en un determinado tiempo y en la plataforma SECOP, exponiendo que lo hacen al momento de la auditoría, sustentando el no hallazgo en que igual se cumplió con la contratación y la publicación, así fuera extemporáneamente, desconociendo principios rectores de la contratación estatal (Contraloría de Bogotá, 2017b).

Tabla 5.

Relación de hallazgos con respecto a la auditoria regular por parte de la Contraloría de Bogotá para la vigencia auditada de 2016 y sus respuestas argumentadas por cada dependencia.

Dependencia	Hallazgo 1	Respuesta 1.1	Respuesta 1.2	Respuesta 1.3
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	Hallazgo administrativo por la publicación extemporánea de los documentos del proceso contractual No.110-128-269-0-2016 en SECOP.	Reconocen la publicación extemporanea.	No Aplica	No Aplica
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital-DASCD	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar documentos del proceso y/o actos administrativos en el SECOP de los siguientes Contratos: 019/2016, 072/2016, 77/2017 y 78/2017.	Remitir periódicamente a la Subdirección Jurídica, los informes de supervisión. Certificación de Cumplimiento del contrato y requerimientos efectuados al contratista para su respectiva publicación en el SECOP, tres (3) días siguientes a la fecha de pago del contratista.	Se garantizó la selección objetiva, la ejecución presupuestal y contractual de los mismos. Es decir, que con la falta de publicación por la cual se nos observa, no se ha causado afectación ninguna al patrimonio público, a la moralidad pública, ni al servicio público. Vale decir, con ello no se le ha causado perjuicio ninguno a la Administración Pública, por obstrucción a la consecución de los fines Estatales.	Los contratos que se realizan en conjunto con otra secretaría, los excluye de publicar los documentos relacionados con el mismo en su portal.
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por publicación extemporánea de las actuaciones administrativas en el portal www.secop.gov.co , con ocasión de la celebración de los contratos de la vigencia 2016.	No es una obligación publicar la información al SECOP.	No Aplica	No Aplica
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC	Hallazgo administrativo por deficiencias en la publicación de documentos contractuales en los aplicativos SECOP y Contratación a la Vista.	Se procederá a publicar toda la información contractual y post-contractual faltante, con el fin de mitigar la posible dificultad para que los interesados consulten la información que produce la entidad o efectúen el control ciudadano a la gestión realizada.	No Aplica	No Aplica

Dependencia	Hallazgo 1	Respuesta 1.1	Respuesta 1.2	Respuesta 1.3
Secretaría de Integración Social	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no publicar así como realizar publicación de manera extemporánea en el SECOP.	Es claro en exigir que todo documento del contrato y en especial el convenio mismo debe ser publicado dentro de los tres días siguientes a su expedición, sin excepción alguna, esto debido a que el principio de publicidad prima sobre cualquier limitación técnica u operativa que tenga la entidad, a no ser que exista fuerza mayor. La deficiencia en la planta de personal, la falta de capacitación de los mismos y el otorgamiento de claves, no son excusas ni justificaciones para no dar cumplimiento a lo establecido en la ley. La SDG no desvirtúa la observación de la Contraloría respecto de la publicación extemporánea de los documentos y/o actos administrativos de los contratos, en cumplimiento del artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. Por el contrario, acepta los argumentos del ente de control.	De otra parte, si bien es cierto que el formulario para publicar el contrato en el SECOP solicita la fecha de inicio del contrato, para cumplir con los términos de la ley, se debe colocar la misma fecha del convenio y si el acta es de fecha posterior, se debe proceder a modificar la misma en el respectivo registro del SECOP.	No Aplica
Secretaría Distrital de Gobierno	Hallazgo administrativo por publicar de manera extemporánea en el SECOP, algunos de los documentos del proceso y/o actos administrativos de los Contratos: 971/2016, 972/2016, 1340/15 y 676/15.	en este momento la entidad se encuentra realizando los trámites pertinentes ante Colombia Compra Eficiente, a fin de poder adelantar dichas publicaciones.	No Aplica	No Aplica
Secretaría Distrital de Movilidad	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la SDM no publicó, o publicó extemporáneamente, las ofertas de los adjudicatarios y/o justificación de la contratación directa de los contratos de obra Nos. 1206, 1211, 1214 y 1247 de 2015, los contratos de compra venta Nos. 2015-729 y 2016-1098, los contratos interadministrativos Nos. 2016-12 y 2016-214 y el contrato de prestación de servicios No. 2016-124; así como el Acta de Liquidación del Contrato Interadministrativo No. 2015-1127.	La entidad menciona que se ha adoptado un instructivo donde se establecen los parámetros para la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, de los documentos y actos administrativos relacionados con el proceso de contratación, lo que, sin embargo, no justifica el incumplimiento de publicar dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición los documentos de carácter contractual referidos.	No Aplica	No Aplica
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Hallazgo Administrativo por publicar de manera extemporánea en el SECOP, algunos de los documentos del proceso y/o actos administrativos de los siguientes Contratos: 343/2015, 004/2015, 023/2016, 485/2015, 089/2016.		No Aplica	No Aplica

Fuente: Elaboración propia.

Para el año 2017 la Contraloría de Bogotá, según la (tabla 6) audito de nuevo las dependencias de la Alcaldía dentro de las cuales encontró reincidentes como la Secretaria General de la Alcaldía y la Secretaria Distrital de Gobierno, que, para efectos de control fiscal, debían corregir esta falencia a través de un plan de mejoramiento, el cual se revisa su cumplimiento el año posterior al año auditado. Por lo que para el 2017 la primera dependencia argumenta que subsanen el erro en la medida que ya fueron publicados, observando el auditor una reincidencia en la falta. Mostrándose esto como una posible falta del grupo encargado del área jurídica a corregir las fallas en su proceso (Contraloría de Bogotá, 2018d).

Con relación a la Secretaria de Gobierno Distrital, arguye que la reincidencia se debe a la tardanza en la entrega, acción que, si bien se venía presentando, se debió corregir en el plan de mejoramiento el año anterior, donde se presenta la misma falta con sustento parecido, fallo debido a la recepción por parte de terceros de los documentos a publicar (Contraloría de Bogotá, 2018c). Por otra parte, se ve reflejado este inconveniente de tipo administrativo en el traslado de los documentos a tiempo al área jurídica, en la (tabla 6) con relación a la dependencia de Instituto Distrital para la Protección de la niñez y la Juventud, instituto que presenta el mismo argumento que las secretarias reincidentes anteriormente mencionadas (Contraloría de Bogotá, 2018b).

Finalmente, algunas dependencias como la Caja de vivienda popular, argumenta que si el ultimo decreto que reglamente la contratación estatal, no incluye los términos de publicación este queda excluido y no obligatorio. A lo que se llama a capacitar a estos funcionarios que desconocen el carácter de derogación al momento de interpretar la Ley y generar conceptos jurídicos (Contraloría de Bogotá, 2018a).

Tabla 6.

Relación de hallazgos con respecto a la auditoria regular por parte de la Contraloría de Bogotá para la vigencia auditada de 2017 y sus respuestas argumentadas por cada dependencia.

Dep.	Hallazgo 1	Respuesta 1.1	Respuesta 1.2	Respuesta 1.3	Hallazgo 2	Respuesta 2.1
Caja de Vivienda Popular	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la publicación extemporánea o falta de publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP de los documentos contractuales	El acta de inicio y los informes de ejecución no son actos administrativos ni son obligatorios	El acta de inicio no es un documento de carácter legal, sino de realización autónoma y no puede incluirse dentro de los documentos del proceso, así como los informes de supervisión.	Aducen que si bien el Decreto 1081 de 2015, que compilo el Decreto 103 de 2015 exige la publicación de la información de su gestión contractual o las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato, en su respectivo articulado, pero no determino que estos documentos fueran publicados en el término de 3 días.	No Aplica	No Aplica
Instituto Distrital para la Protección de la niñez y la Juventud	Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria: Por la publicación extemporánea e incompleta en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, de los contratos 0657; 0692; 0343; 0292; 0268; 0963; 0110; 0976; 0973; 1634; 1046; 0669; 0808; 0639; 0010; 0248; 0700; 0777 y 1157, celebrados por IDIPRON durante la vigencia 2017 y el 2736 de 2016	Para el caso materia de análisis, es importante recordar que, del universo contractual del instituto, sólo este grupo de contratos sufrieron una demora en la publicación por medio de la plataforma del SECOP, esto debido a inconvenientes de tipo administrativo que esperamos no se repitan	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica

Dep.	Hallazgo 1	Respuesta 1.1	Respuesta 1.2	Respuesta 1.3	Hallazgo 2	Respuesta 2.1
Secretaría Distrital de Gobierno	Hallazgo Administrativo por publicación extemporánea de documentos contractuales en el aplicativo SECOP-Contrato 519/2017	Los documentos a que hace referencia la mencionada observación, ya se encuentran publicados en el SECOP. La publicación extemporánea que se haya podido realizar de los mencionados documentos, no ocasionó afectación alguna al deber funcional de la Entidad	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Hallazgo Administrativo por publicar de manera extemporánea en el SECOP, algunos de los documentos del proceso y/o actos administrativos de los Contratos Nos 342/17, 398/17 y Contratos Interadministrativos Nos 657/2017 y 795/2017	La entidad justifica la tardanza en el hecho que los documentos se enviaron por el supervisor a la Dirección de Contratación tarde	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial-UAERMV	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Entidad inobservó el principio de publicidad en el contrato 30 de 2017, por publicar extemporáneamente en el portal SECOP los estudios previos y no publicar documentos contractuales e incumpliendo la obligación legal contenida en los Decretos 103 y 1082 de 2015	La Entidad manifiesta que no se vulneró el principio de publicidad porque el estudio previo se plasma en el contenido del contrato acorde con la Ley 80 de 1883 y la jurisprudencia del Consejo de Estado y que ha tomado nota de la observación para adoptar medidas de control en situaciones futuras.	No Aplica	No Aplica	Hallazgo Administrativo por publicación extemporánea en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP de los documentos contractuales	No se aceptan los argumentos planteados, toda vez que la Entidad señaló que el proceso de contratación de la licitación pública LP-003-2017 se encuentra publicado en el portal SECOP y que el Decreto 1082 de 2015 regula las audiencias en la licitación y que en dicho decreto no establece la obligación de probar la celebración de una audiencia bajo la suscripción de un documento denominado acta. Así mismo, que en el documento denominado acta de audiencia de adjudicación se publicaron las planillas de asistencia y el acto de adjudicación (Resolución 421 de 2017 UAERMV).

Fuente: Elaboración propia.

Con relación a las principales causas argumentadas por las dependencias auditadas de la Alcaldía de Bogotá en el año 2018, estas expresan que el alto volumen de trabajo como es el caso de la entidad Caja de Vivienda Popular, según la tabla 3 donde se refleja que entre el 2016 y 2018 la Caja aumento en un 10% la suscripción de contratos, adicionalmente durante estos años el área jurídica de la Caja incremento en un (1) funcionario según la tabla 4 (Contraloría de Bogotá, 2019a).

Persiste durante el 2017 y 2018 por parte de la Caja de Vivienda Popular, en publicar por fuera de los tres (3) días los documentos contractuales en el SECOP, por lo que se debe buscar mejorar el proceso y corregir la falencia administrativa y humana que ha dejado mantener el error en el proceso de contratación de la dependencia de la Alcaldía de Bogotá (Contraloría de Bogotá, 2019a).

Por otra parte, la Secretaría de Educación del Distrito SED, acepta sin argumento alguno la publicación extemporánea en el SECOP, respuesta que carece de sustento o oportunidad de mejora en próximas auditorias, por lo que se hace necesario revisar no solo el proceso, sino la falla en el talento humano del área de contratación (Contraloría de Bogotá, 2019b).

Según la (tabla 7) la Secretaría de la Mujer presenta acciones correctivas de manera oportuna y eficiente al hallazgo encontrado, ofreciendo una respuesta eficiente y correcta a las anomalías y errores en los procesos de la entidad. Comprometiéndose a realizar los ajustes necesarios para no reincidir en la falta (Contraloría de Bogotá, 2019c).

Tabla 7.

Relación de hallazgos con respecto a la auditoria regular por parte de la Contraloría de Bogotá para la vigencia auditada de 2018 y sus respuestas argumentadas por cada dependencia.

Dep.	Hallazgo 1	Respuesta 1.1	Respuesta 1.2	Hallazgo 2	Respuesta 2.1
Caja de Vivienda Popular	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la publicación extemporánea o falta de publicación en el Sistema Electronico para la Contratación Pública - SECOP de los documentos contractuales en los contratos N. 597 de 2016, 694 de 2017,582 y 440 de 2018	Su justificación la aducen al alto volumen de trabajo	Procederan a publicar los documentos faltantes por publicar	No Aplica	No Aplica
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital-DASCD	Por publicar de manera extemporánea en el SECOP, algunos de los documentos del proceso y/o actos administrativos del Contrato de Prestación de Servicios No 014/2018, así como no actualizar en el sistema electrónico el estado del Contrato de Prestación de Servicios N° 085/2018	Producto de la identificación de las debilidades relacionadas con la publicación de documentos en el SECOP, el DASCD formuló un Plan de Mejoramiento tendiente a mitigar este riesgo, dentro de cuyo plan de acción, se planteó, entre otras acciones, la incorporación en la plataforma de los documentos y/o soportes que estuvieran pendientes o faltantes.	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Secretaría de Educación del Distrito-SED	Por vulneración al principio de publicidad por publicación extemporánea de los documentos que integran el Contrato de obra No.1974 de 2015 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP I.	Aceptan de manera tacita la extemporaneidad, sin causa alguna.	No Aplica	No Aplica	No Aplica

Dep.	Hallazgo 1	Respuesta 1.1	Respuesta 1.2	Hallazgo 2	Respuesta 2.1
Secretaría Distrital de la Mujer	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria por publicar de manera extemporánea en el SECOP I, algunos de los documentos del proceso y/o actos administrativos de los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales Nos 169/2018, 211/2018, 018/2018 y 027/2018.	El anterior hallazgo hace parte del Plan de Mejoramiento hecho al hallazgo identificado con el número ID 464 HALLAZGO: 3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación de documentos en el SECOP I en los siguientes contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión suscritos por la Secretaria Distrital de la Mujer como consecuencia de lo anterior, se adelantó una acción correctiva consistente en adelantar la revisión de la publicación en SECOP I y subir la información que corresponda a los contratos de prestación de servicios en caso de que se encuentren faltantes de actas de inicio, pólizas y órdenes de pago respecto a las vigencias 2017 y 2018.	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia-SDSCJ	Hallazgo Administrativo por publicación extemporánea en el sistema electrónico para la contratación pública SECOP I, de las actuaciones administrativas de los contratos 784 y 171 de 2017	Respecto a la creación de la clave de la Secretaría para la publicación de los procesos en SECOP I, solo le fue remitida a la Dirección Jurídica y Contractual hasta el 11 de marzo de 2017, por lo que las publicaciones las debíamos solicitar a un contratista de otra dependencia, que tenía la publicación de procesos	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Universidad Distrital Francisco José de Caldas-UDFJC	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la inoportuna y no publicación en el SECOP del Contrato 1999 de 2017.	La UDFJC argumenta que “(...) De otro lado, a la fecha el contrato esta publicado en el SECOP, teniendo en cuenta los documentos de que tratan los artículos 21 y siguientes de la Resolución de Rectoría 262 de 2015 RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA DEL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN que nos rige. En cuanto a la publicación de las actas de inicio, así como de entrega y recibo final, el numeral 2° del artículo 2° de la Resolución de Rectoría 058 de febrero 8 de 2018, (...) se prevé que solo deben publicarse “[l]os contratos y sus modificaciones (otrosíes, prórrogas y adiciones), dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción (...)”.	No Aplica	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto los soportes y la información de los expedientes contractuales no se encuentran completos; inoportuna y no publicación en el SECOP del Contrato 1880 de 2018.	La entidad argumenta que “(...) Teniendo en cuenta que el Acuerdo 03 del 11 de marzo de 2015, no menciona la publicación de SECOP en contratación directa, el Artículo 80 de la Resolución 262 del 2 de junio de 2015, nos indica la publicación en la página WEB de la Universidad y en el Portal Único de Contratación Estatal. En ella solo se contempla “... los diferentes documentos previos que se produzcan y la justifique”. (...) No aceptamos la observación ya que en ella no menciona los tiempos de publicación en las dos etapas contractuales a publicar en la Contratación Directa. Aunque en la página Web de la Universidad- Sección Compras se publicó toda la contratación realizada mes a mes durante la vigencia 2018, así mismo en la Resolución 262 de 2015 Artículo 91 establece que las Órdenes no requieren ser liquidados por ser de ejecución instantánea. Con esto evidenciamos que se cumplen con el principio de publicidad y transparencia (...)”.

Fuente: Elaboración propia.

9.3. Agrupación de las principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá entre el 2016-2018, según la clasificación de dimensiones y elementos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Una vez enlistadas las causas argumentadas por las diferentes dependencias de la Alcaldía de Bogotá, en respuesta a los informes preliminares de la Contraloría de Bogotá, es preciso categorizarlas dentro del MIPG, teniendo en cuenta sus dimensiones y elementos (DAFP, 2018).

Es así como se obtuvo que, los datos de esta investigación, es decir, las 27 respuestas brindadas por las dependencias para explicar la no publicación de los documentos contractuales en el SECOP se incluyen tres de las siete dimensiones (Figura 5), a saber: “Talento humano”, “Direccionamiento estratégico y planeación” y “Evaluación de resultados” (dimensiones Nos. 1, 2 y 4 respectivamente). Así mismo, se incluyen en un total de ocho elementos distribuidos en las tres dimensiones (DAFP, 2017).

Respecto a la primera dimensión, Talento Humano (Figura 6), se observó que en general, las respuestas por parte de los funcionarios de las diferentes dependencias reflejan un alto desconocimiento de las políticas institucionales, la normativa nacional en materia de contratación estatal, la aplicación de los principios de esta y especialmente, los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Por lo que es importante considerar los fenómenos de selección actual de los funcionarios, la modalidad de contratación de estos y fortalecer las dinámicas internas para favorecer la selección de personal con base en

los méritos, la idoneidad y la experiencia, de tal manera que las instituciones cuenten con un equipo de talento humano más capaz, más actualizado y mejor formado académicamente. Así mismo, es necesario que tanto los servidores públicos como las personas naturales con funciones públicas transitorias, ejerzan un liderazgo positivo en materia de servicio público teniendo en cuenta los principios que rigen sus actuaciones, el respeto por los entes de control y la comunidad en general (DAFP, 2018).

Respecto al anterior párrafo, el modelo de la nueva gestión pública (NGP), describe que el talento humano debe tomar una dirección cada vez más a la profesionalización de la gestión de personal, ya que esta es un factor determinante para el cumplimiento de las metas y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Por lo que debe enfocarse en que los funcionarios públicos garanticen los derechos y las necesidades de los ciudadanos. Esta teoría de NGP creada por el Neoweberianismo estatal busca *“modernizar la burocracia tradicional haciendo la administración pública más profesional, más eficiente la actuación del estado y fomentar la participación ciudadana”* (Chica Vélez, 2011).

Además, la NGP, la cual contiene como uno de sus pilares el empleo público, fija unos objetivos de mérito, igualdad, flexibilización, integridad, inclusión social y participación, razón por la cual el distrito ha venido vincular a cada vez mas a sus empleados públicos por medio de concurso de méritos, los cuales son realizados por la Comisión nacional de servicio Civil. Implementando así este modelo de la NGP (Cruz, 2018).

Ahora bien, respecto a las causas que atañen al Direccionamiento Estratégico y la planeación (Figura 7), es posible identificar que es importante articular acciones con otras instituciones que hagan parte del proceso para obtener mejores resultados, de forma que el

principio de colaboración armónica se aplique de manera efectiva para generar un mejor trabajo colaborativo entre instituciones y áreas disminuyendo el tiempo de entrega de documentos y agilizando los tiempos en los procesos que coadyuven para llevar a ejecutar el contrato (Contraloría de Bogotá, 2017a).

De igual manera, se debe implementar acciones que den cuenta de la apropiación del conocimiento en las políticas institucionales en los servidores públicos, esto para que, de manera uniforme, tengan la habilidad de emitir y generar conceptos de acuerdo con los parámetros jurídicos de interpretación de la ley, y no emitir respuestas a juicio propio. Disminuyendo así las malas interpretaciones que conlleven a generar errores que más tarde impliquen faltas disciplinarias y fiscales (DAFP, 2017).

Para continuar con la tercera dimensión, Evaluación de resultados (figura 8), Se destaca que las dependencias de la Alcaldía de Bogotá argumentan la falta de procedimientos definidos para la contratación realiza, pero además la poca fortaleza en los manuales de contratación, lo que demuestra que la evaluación por parte de la entidad a el cumplimiento de los objetivos y metas trabadas en débil. Pero además al ver la reincidencia de algunas dependencias, es necesario realizar un seguimiento más detallado a la ejecución de cada plan y programa de la entidad, con revisiones periódicas a ese cumplimiento, esto para evitar la reincidencia en los fallos del área jurídica (DAFP, 2017).

Adicionalmente la dimensión de evaluación de resultados (Figura 8), nos presenta que según el problema no solo esta en la actitud del TH en cabeza de un funcionario que es quien realiza la acción y este debe seguir y cumplir unos procedimientos en el actuar de cada función a realizar según sus obligaciones o manual de funciones, es por eso que el elemento de

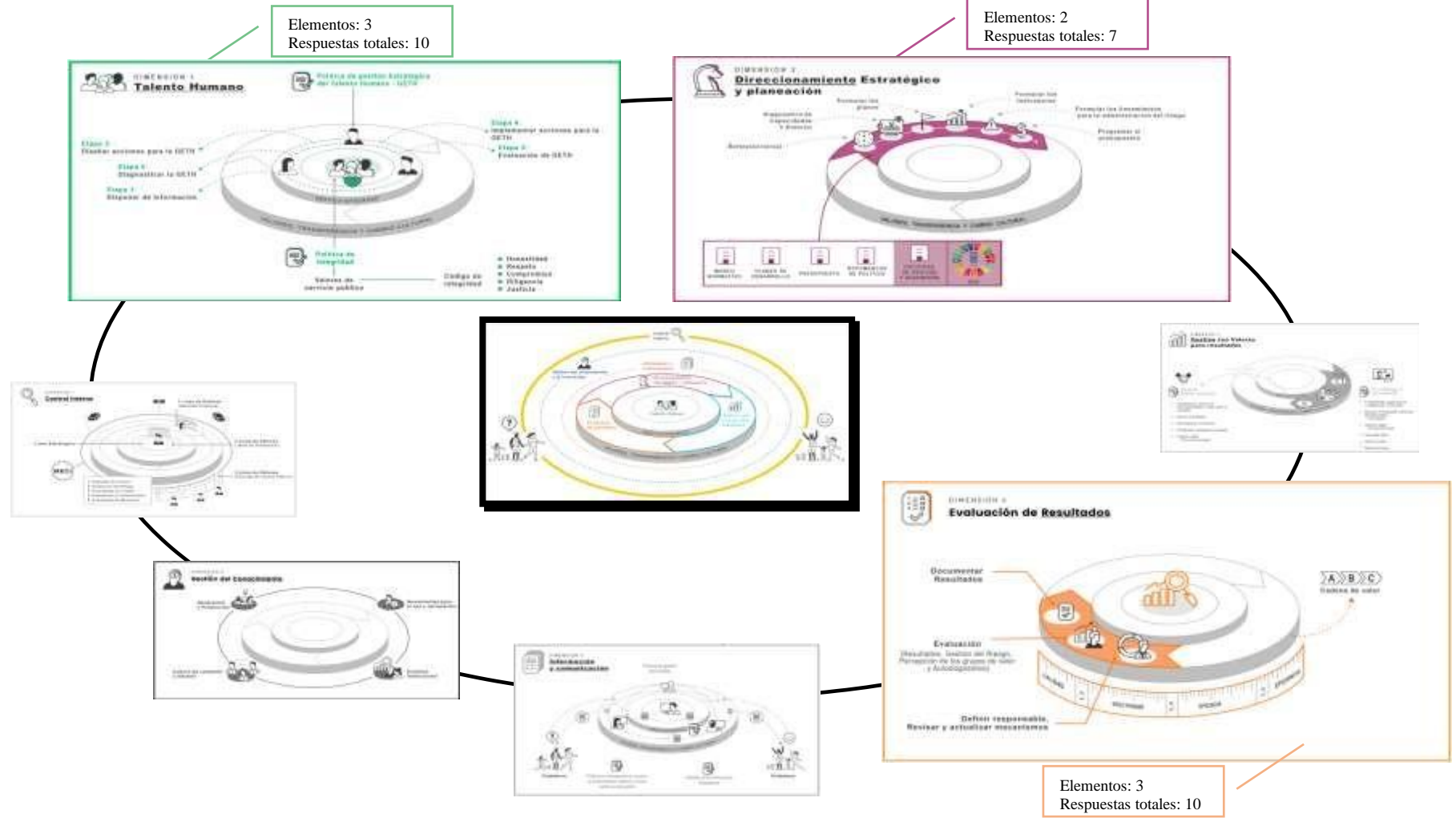
seguimiento y evaluación no solo al proceso como se describe anteriormente, es el que se debe realizar, si no también al funcionario, en su actuar y en su cumplir a cabalidad con eficiencia y transparencia. Buscando así corregir las deficiencias que por parte del funcionario se presenten (DAFP, 2018).

Para corregir esta falencia la nueva gestión pública (NGP) establece que la administración se debe enfocar en la gestión de resultados, estableciendo un especial énfasis en los resultados e impactos que se deben lograr para satisfacer el bienestar de los ciudadanos, el término gestión de resultados lo establece la NGP, como (GpR), y este determinan que para que se llegue a cabalidad con los resultados la entidad pública debe, rediseñar sus instituciones, mejorar la participación ciudadana, mayor transparencia en sus procesos y responsabilidad y medición por parte de la administración (Chica Vélez, 2011).

Por lo que además de los elementos anteriormente descritos que pertenecen a las dimensiones del modelo MIPG y las acciones a implementar de manera efectiva por la nueva gestión pública, se busca mejorar el desempeño y la eficiencia en los procesos con un resultado efectivo de los objetivos y metas a cumplir, estos elementos fueron los que obedecieron a resarcir las faltas de la publicación extemporánea de las dependencias de la Alcaldía auditadas entre el 2016-2018. Para llegar así a la corrección de estas, con el cumplimiento o fortalecimiento de los elementos que obedecen a dimensiones de un modelo que de forma obligatorio las entidades públicas deben apegarse a él (DAFP, 2018).

Figura 5

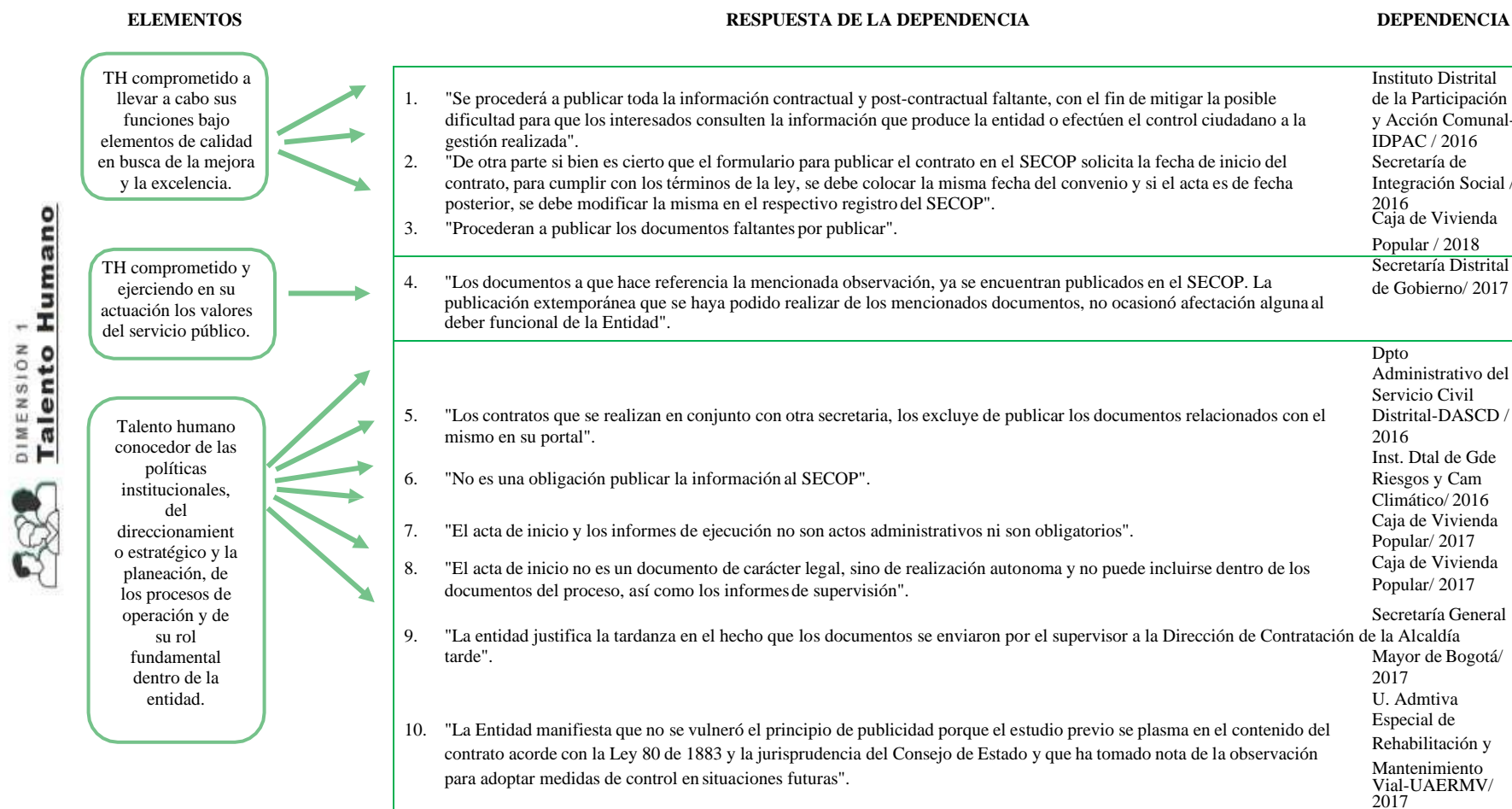
Elementos (atributos) del MIPG y principales causas de esta investigación según cada Dimensión del modelo.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6.

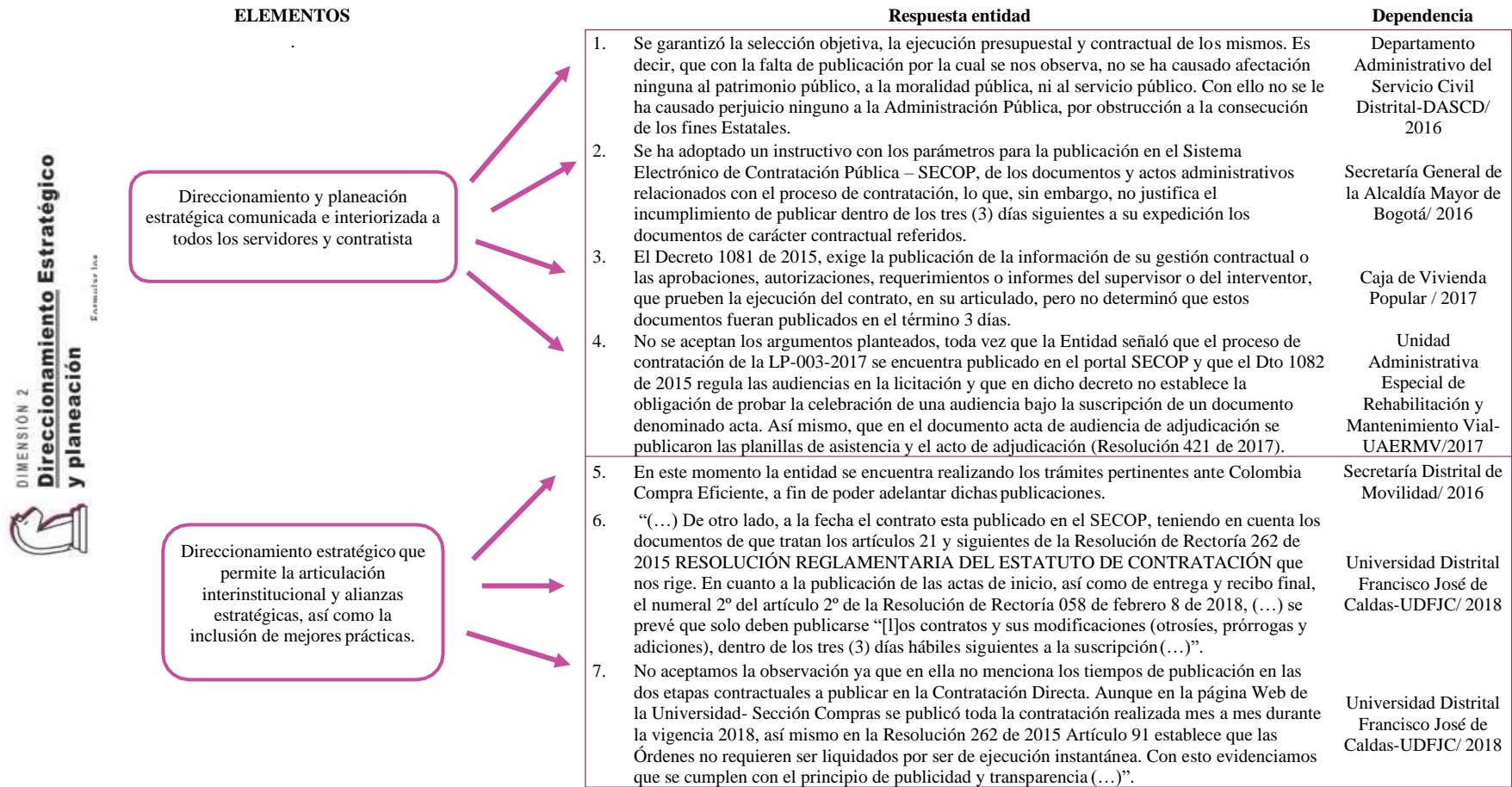
Principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá de acuerdo con la clasificación del MIPG, dimensión Talento Humano.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7.

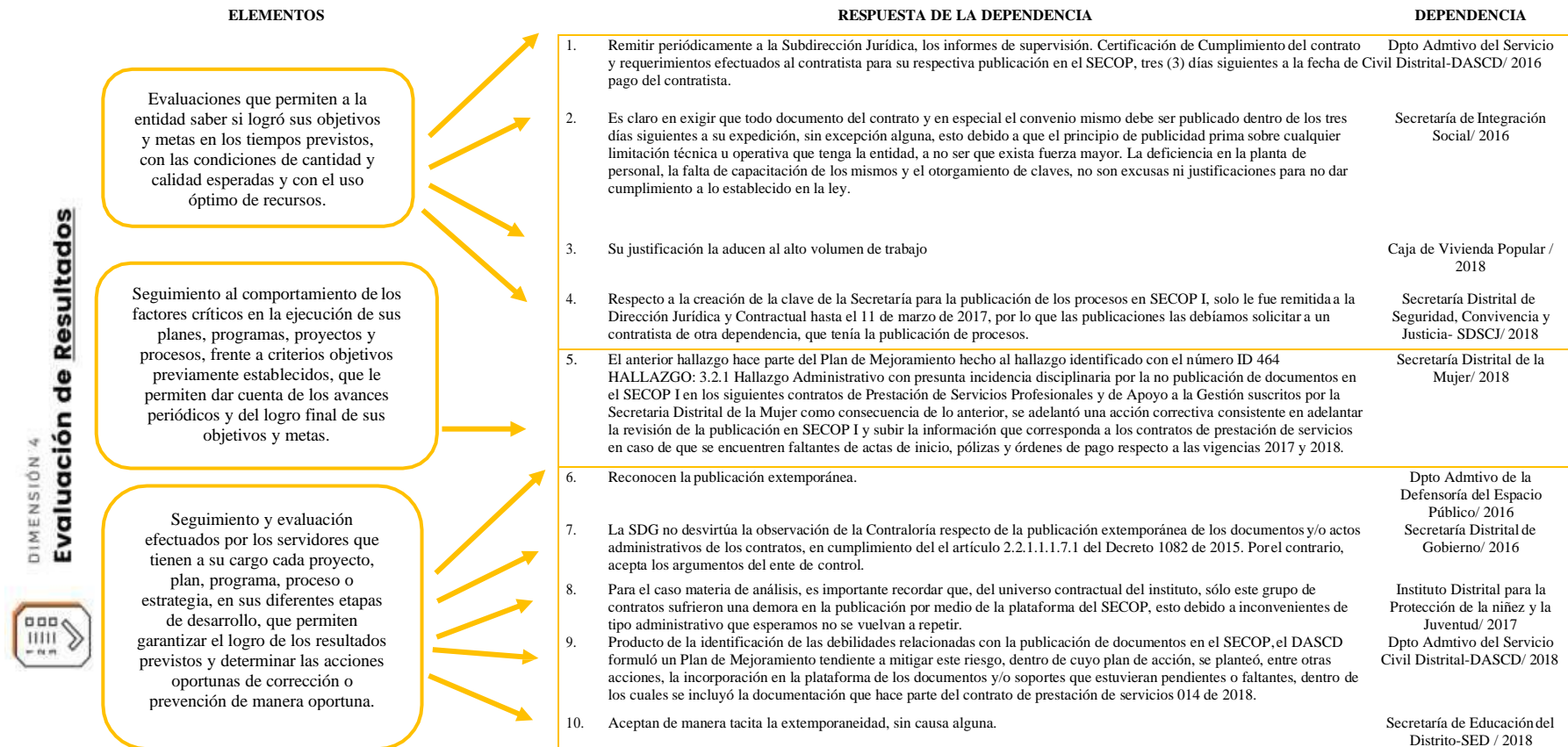
Principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá de acuerdo con la clasificación del MIPG, dimensión Direccionamiento estratégico y planeación.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8

Principales causas que inciden en la publicación extemporánea de documentos contractuales al SECOP en la Alcaldía de Bogotá de acuerdo con la clasificación del MIPG, dimensión Evaluación de resultados.



Fuente: Elaboración propia.

10. Conclusiones

Para concluir, podemos describir que se presenta grandes falencias en la extemporaneidad en la publicación de los documentos contractuales en el SECOP, por parte de las dependencias de la Alcaldía de Bogotá, esto se ha visto reflejado en los informes de auditoria regular que cada vigencia realiza en ente de control fiscal. Aunado a esto se encuentran que las respuestas entregadas por las entidades son vacías, evasivas y algunas veces hasta descaradas al momento de argumentar las circunstancias que los han llevado a presentar de manera extemporánea la información contractual.

Por lo anterior, se hizo necesario esta investigación, la cual visualizo no solo la reincidencia en la falta, si no el débil conocimiento en los temas de políticas de contratación estatal que tiene el Talento Humano de las dependencias analizadas, si no también la falta de revisión y acompañamiento por parte del área de control interno en el seguimiento y evaluación de los elementos que debe seguir la institución. Elementos que son parte de los lineamientos del modelo MIPG, modelo que por directriz del DAFP como ente rector en los procesos administrativos y de la administración pública emite, para que la entidad funcione de manera mas eficiente y efectiva con un alto valor al servicio publico y cumpla los objetivos trazados por la dirección de la entidad.

Finalmente se recomienda que el DAFP, realice de manera mas concienzuda el cumplimiento del diagnostico que describe en su MIPG, para acompañar al área de control interno, quien hace sus veces de vigía de la administración pública y su aplicación en cada entidad.

11. Referencias bibliográficas

Chica Vélez, S. A. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública* (p. 18).

Escuela superior de administración pública. <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>

Chica Vélez, S. A., & Salazar Ortiz, C. A. (2016). Nueva y posnueva gestión pública

¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y*

Desarrollo, 46(1), 100. <https://doi.org/10.22431/25005227.89>

Colombia Compra Eficiente. (2016, febrero 16). *Indicadores del sistema de contratación*

pública. Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública.

<https://www.colombiacompra.gov.co/indicadores/indicadores>

Concejo de Bogotá. (2016). *Presupuesto anual de rentas y gastos Alcaldía de Bogotá vigencia*

2017. (N.º 657; p. 31). Concejo de Bogotá.

https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/planeacion/acuerdo_657_2016_expedicion_del_presupuesto_2017_1_0.pdf

Concejo de Bogotá. (2017). *Presupuesto anual de rentas y gastos Alcaldía de Bogotá vigencia*

2018. (N.º 694; p. 32). Concejo de Bogotá.

https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Acuerdo_694_2017.pdf

Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia* (N.º 01). Gacetas Asamblea

Constituyente de 1991. <https://bit.ly/2SSHw6I>

Congreso de Colombia. (1993). *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*

(N.º 80). Diario Oficial 41094. <https://bit.ly/2YB1wym>

- Congreso de Colombia. (2000). *Ley que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías* (N.º 610). Diario Oficial 44133.
<https://bit.ly/3b0XxOr>
- Congreso de Colombia. (2007). *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* (N.º 1150). Diario Oficial 46691. <https://bit.ly/2KTfG5V>
- Congreso de Colombia. (2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (N.º 1437). Diario Oficial 47956. <https://bit.ly/2YB30sq>
- Congreso de Colombia. (2014). *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones* (N.º 1712). Diario Oficial 49084.
<https://bit.ly/2YtAucn>
- CONPES. (2003). *Política de contratación pública para un Estado gerencial* (N.º 3249).
Departamento Nacional de Planeación. <https://bit.ly/3dUDh2W>
- Contraloría de Bogotá. (2017a). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital* (N.º 32; p. 93). Contraloría de Bogotá. <https://bit.ly/2VWaqF3>
- Contraloría de Bogotá. (2017b). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Instituto de Participación y Acción Comunal* (N.º 34; p. 125). Contraloría de Bogotá.
<https://bit.ly/2SwwCn2>
- Contraloría de Bogotá. (2017c). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático* (N.º 47; p. 161). Contraloría de Bogotá. <https://bit.ly/2z7eSaY>

- Contraloría de Bogotá. (2017d). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Secretaría Distrital de Gobierno* (N.º 33; p. 129). Contraloría de Bogotá.
<https://bit.ly/2zRyNLv>
- Contraloría de Bogotá. (2018a). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Caja de Vivienda Popular* (N.º 49; p. 145). Contraloría de Bogotá. <https://bit.ly/2VZngCp>
- Contraloría de Bogotá. (2018b). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Instituto para la Protección de la Niñez y Juventud* (N.º 76; p. 195). Contraloría de Bogotá. <https://bit.ly/3fg7Lha>
- Contraloría de Bogotá. (2018c). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Secretaría Distrital de Gobierno* (N.º 40; p. 130). Contraloría de Bogotá.
<https://bit.ly/2Sxah94>
- Contraloría de Bogotá. (2018d). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Secretaría General Alcaldía de Bogotá* (N.º 038; p. 137). Contraloría de Bogotá.
<https://bit.ly/3c0TsLg>
- Contraloría de Bogotá. (2019a). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Caja de Vivienda Popular* (N.º 23; p. 112). Contraloría de Bogotá. <https://bit.ly/2YteNZX>
- Contraloría de Bogotá. (2019b). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Secretaría de Educación* (N.º 187; p. 782). Contraloría de Bogotá.
<https://bit.ly/2VWoVsA>
- Contraloría de Bogotá. (2019c). *Informe de Auditoría Gubernamental-Modalidad Regular-Secretaría Distrital de la Mujer* (p. 266) [02]. Contraloría de Bogotá.
<https://bit.ly/3f81iVo>

- Cruz, M. R. (2018). *El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el desarrollo del Talento Humano del Fondo Rotatorio de la Policía* (p. 51). Universidad Militar Nueva Granada. <https://bit.ly/3fKgpUO>
- Departamento Administrativo de Función Pública. (2018). *Marco General Sistema de Gestión—Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG* (N.º 02; p. 53). DAFP. <https://bit.ly/3fvreum>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Manual operativo Sistema de Gestión MIPG* (N.º 01; p. 100). DAFP. <https://bit.ly/3bmEe26>
- Galeano, L. E. T. (2019). *La publicidad en la Contratación Estatal: Una mirada a las ventajas e inconsistencias del Sistema Electrónico de Contratación Estatal—SECOP* [Universidad San Buenaventura]. <https://bit.ly/2SQOauh>
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública* (1.ª ed.). Porrúa. <https://bit.ly/2WHVv0w>
- Guerrero, O. (2000). *Principios de Administración Pública* (2.ª ed.). Escuela Superior de Administración Pública.
- Herrera, D. M., & Salguero, E. G. (2014). *El principio de transparencia en la contratación estatal* [Universidad Militar Nueva Granada]. <https://bit.ly/2yKmbvM>
- Hitscherich, J. D. (2005). *Elementos del contrato estatal*. U. Jorge Tadeo Lozano.
- López, L. B. (2015). *Estandarización conceptual de aspectos relevantes en contratación de las entidades estatales y/o territoriales* [Unad]. <https://bit.ly/2yxBIZJ>
- Mondragón-Duarte, S. L. (2016). *Manual básico de control fiscal* (Documento de docencia N.º 21; p. 31). Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/greylit.1866>

Presidencia de la República. (2011). *Decreto por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente* (N.º 4170; p. 12). Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://bit.ly/2LcpTun>

Salazar Gómez, D. (2018). *La garantía de transparencia y publicidad en el SECOP* [Unaula]. <https://bit.ly/3ceYi7Q>

Simbaqueba Moreno, N. (2016). Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración y Desarrollo*, 46(2), 200. <https://doi.org/10.22431/25005227.67>