



# **RECOMENDACIONES CIUDADANAS EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA EMERGENCIA COVID-19**

**“ESTRATEGIA TRANSPARENCIA SALVA VIDAS”.**

Este documento fue posible gracias al apoyo de Luminare, IMPACT Project con fondos de Global Affairs Canada, la Fundación Nacional para la Democracia (NED), el Grupo Nutresa S.A., Grupo Sura S.A. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y la Alianza Ciudadanía Activa con los Ojos puestos en los Recursos COVID-19, y de ningún modo debe considerarse que refleja la opinión de los donantes y cooperantes.



## Contenido

Recomendaciones ciudadanas en el marco de la contratación pública en la emergencia covid-19...	1
Contenido.....	2
Introducción.....	3
Recomendaciones a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ..	5
Recomendaciones a entidades contratantes y autoridades locales .....	12
Recomendaciones a los órganos de control e investigación .....	18
Bibliografía .....	21



## INTRODUCCIÓN

La emergencia generada por el COVID-19 supone un reto sin precedentes tanto para las instituciones como para la sociedad colombiana. Aunque todavía no son claras todas las repercusiones sociales de esta pandemia, es evidente que entre sus efectos nocivos estará el desempleo, el incremento de las inequidades en acceso a salud y la profundización de la pobreza. Es claro que esta situación llevaría a una reducción significativa de los ingresos, tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos territoriales, en un contexto en el que se requiere mayor inversión pública para la atención de la emergencia.

Frente a esto, se vuelve un imperativo maximizar los resultados de la inversión estatal. Si bien los gastos necesarios para atender la crisis se deben realizar a la menor brevedad, también se deben priorizar las medidas que permitan aumentar la eficiencia y efectividad del gasto, al tiempo que se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, la lucha contra la corrupción debe ocupar un lugar central en la atención de la emergencia COVID-19 puesto que no solo contribuye a un uso más eficiente y oportuno de los recursos sino también a garantizar el acceso a derechos fundamentales como la salud, alimentación y educación, así como el derecho de acceso a información pública sobre el manejo de los recursos, al mismo tiempo que se promueve la legitimidad en la toma de decisiones y la credibilidad en las instituciones públicas y en su gestión.

La Alianza “Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos COVID-19” es una iniciativa de la sociedad civil que hace seguimiento a la contratación pública en el marco de la emergencia. Esta alianza ciudadana está conformada por nueve organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en sus territorios: Cordupaz, Corporación Cívica de Caldas, Corporación VIGÍA Cívica, Corporación Región, Foro Costa Atlántica, Funcicar, el Comité Transparencia por Santander, la Alianza por una Cali más Transparente y Participativa, y Transparencia por Colombia.

La importancia de este ejercicio ciudadano radica en que los recursos dispuestos por el Estado buscan mitigar el impacto de la pandemia y propenden por salvaguardar la vida de los colombianos, por lo tanto, toda irregularidad en relación con el manejo de estos dineros pone en riesgo la vida de las personas.

En el marco de la alianza Ciudadanía Activa se han elaborado tres reportes de seguimiento al manejo de los recursos para la atención de la emergencia COVID-19<sup>1</sup>, durante estos

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo de este seguimiento se ha tomado como fuente principal de información los contratos registrados en la plataforma del Servicio Electrónico de Contratación Pública conformado por SECOP I y II y



ejercicios de seguimiento, se identificaron 19.882<sup>2</sup> contratos relacionados con la atención a la emergencia y se definieron algunos patrones y alertas territoriales, las cuales fueron divulgadas por los principales medios de comunicación del país y por el Ministerio Público.

Si bien entidades como la Agencia Nacional de la Contratación Pública, la Procuraduría General de la Nación y la alianza “Transparencia Para la Emergencia”<sup>3</sup> han procurado por la promoción de buenas prácticas de Transparencia y eficiencia en el uso de los recursos, los informes realizados por Ciudadanía Activa han dado cuenta de riesgos de corrupción y de procesos institucionales que son susceptibles de mejora. Es así que partiendo del seguimiento desarrollado y la experiencia de las organizaciones sociales que forman parte de esta alianza, se decidió realizar una serie de recomendaciones ciudadanas dirigidas a la institucionalidad para mejorar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos asociados a la emergencia.

Las recomendaciones que se presentan se dividen en tres secciones, la primera con recomendaciones dirigidas a la Agencia Nacional de Contratación Pública, la segunda dirigida a entidades contratantes del orden nacional y territorial, y la tercera a órganos de control e investigación.

Desde la Alianza Ciudadanía Activa reiteramos nuestro compromiso de velar por el uso correcto de los recursos públicos y de trabajar de la mano con la institucionalidad para el mejoramiento de procesos, procedimientos y estrategias que permitan mayores estándares de transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción y facilidades para el control ciudadano.

---

la Tienda Virtual del Estado Colombiano, y se han hecho cruces con otras fuentes de información como el registro de ingresos y gastos de campañas a través de Cuentas Claras. El primer informe realizado se hizo con corte a 14 de mayo de 2020, el segundo con corte a 25 de mayo y el tercero a 17 de julio.

<sup>2</sup> Dato con corte al 17 de julio de 2020.

<sup>3</sup> Constituida por la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República.



## RECOMENDACIONES A LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

Algunos de los retos que enfrentan los ejercicios de control ciudadano, en relación al derecho de acceso a la información pública son la falta de oportunidad en la publicación de la información y la calidad de la misma, ya que los datos reportados por las entidades públicas representan el principal insumo para los ejercicios de seguimiento ciudadano.

Aunque plataformas como el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP I y II) y la Tienda Virtual del Estado Colombiano son herramientas importantes que permiten acceder a la información contractual reportada por las entidades públicas, preocupa que en algunos casos éstas no reportan a tiempo los procesos ni los contratos.

Durante el ejercicio de seguimiento a la contratación de la alianza Ciudadanía Activa se han encontrado contratos cargados al SECOP hasta tres meses después de firmados. De igual forma, se evidenció que la información contractual no se diligencia en el sistema de forma idónea pues se evidenciaron errores de ortografía y digitación que afectan los valores de los contratos y las adiciones, los Números de Identificación Tributaria de las entidades y contratistas, las razones sociales reportadas y el objeto de los contratos, entre otros.

Teniendo en cuenta que el Decreto 4170 de 2011, señala que *“La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado”* y que varias entidades hicieron recomendaciones de transparencia para la ejecución de recursos y contratos en el marco de la emergencia<sup>4</sup>, la Alianza Ciudadanía Activa presenta las siguientes recomendaciones que buscan dar solución a algunos problemas encontrados en las plataformas del SECOP y la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

### **Recomendaciones relacionadas con la calidad de los datos de contratación:**

- **Estandarizar los campos de información de SECOP I, II y Tienda Virtual del Estado, y asegurarse que toda la información se encuentre en el portal de Datos Abiertos del Gobierno Nacional.**

---

<sup>4</sup> Mediante circular conjunta 100-008-2020 de la Vicepresidencia de la República, Secretaría de Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Pública .

En el ejercicio de seguimiento a la contratación pública se encontraron diferencias en los campos disponibles en las bases de datos de SECOP I, SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Para la realización del ejercicio de seguimiento a la contratación se requirió integrar las bases, lo que hizo necesario una caracterización interna de los campos equivalentes entre las diferentes plataformas, y la omisión de información y cruces que podrían realizarse si la información estuviera disponible en los dos sistemas.

Entre SECOP I y II se encontraron 88 campos diferentes, 63 para SECOP I y 53 para SECOP II, de estos, sólo se encontró coincidencia entre bases en 28 campos, lo cual no permite la interoperabilidad de las bases para encontrar cierto tipo de información.

En tal sentido, para estandarizar la información se recomienda que se utilicen los mismos términos para los campos equivalentes en SECOP I, II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano; y verificar que SECOP II cuente con todos los campos de información con los que SECOP I cuenta actualmente. Por ejemplo, se encontró que SECOP II no cuenta con la identificación de objetos contractuales del *United Nations Standard Products and Services Code UNSPSC*, adoptado por Colombia mediante Decreto 1510 de 2013.

Por otro lado, dado que se está haciendo la transición periódica de la contratación a la aplicación de SECOP II, se recomienda evaluar qué campos que sí existen en SECOP I, deberían mantenerse en SECOP II. Algunos de estos campos que se recomienda mantener son:

- Código de la Entidad
- Objeto a Contratar
- Fecha de Cargue en el SECOP
- Tipo Documento del Representante Legal
- Identificación del Represen Legal
- Nombre del Represen Legal
- Plazo de Ejecución del Contrato
- Tiempo Adiciones en Días
- Marcación Adiciones
- Posición Rubro
- Nombre Rubro
- Valor Rubro
- Sexo Representante Legal Entidad

- **Realizar capacitaciones periódicas sobre el uso de la plataforma del SECOP y certificar a los servidores públicos que cuenten con las capacidades para subir la información.**

Dado que gran parte de los errores encontrados en la plataforma se deben a fallas en el diligenciamiento de la información, se recomienda que periódicamente se realicen capacitaciones específicas para promover la calidad en el registro de la información y como resultado de este ejercicio se certifique a los responsables de cargar información, con el objetivo de garantizar que estas personas sean idóneas para la realización de la subida de información.

Dichas certificaciones deberían estar asociadas a la aprobación de una evaluación de conocimientos básicos, esto dentro del Programa de Formación del Comprador Público<sup>5</sup> y de otras actividades de capacitación de la Agencia, con el fin de comprobar que el funcionario cuenta con el conocimiento necesario para hacer un uso correcto de la plataforma del SECOP.

- **Buscar que la información de contratación sea subida al sistema por los servidores públicos certificados a través de un código único de usuario.**

Se recomienda que la plataforma del SECOP en lo posible sea alimentada únicamente por los funcionarios certificados por Colombia Compra Eficiente para cargar la información, esto a través de un código único de usuario el cual garantice que solamente el funcionario certificado es quien puede ingresar a la plataforma y diligenciar los campos requeridos.

- **Ajustar los campos de nombres de las entidades contratantes y generar un identificador único para la entidad.**

En el ejercicio de seguimiento se encontró que las entidades públicas podrían estar registradas con nombres diferentes en el SECOP, e incluso hay entidades que comparten el mismo NIT.

Para poder establecer una diferencia entre las distintas entidades se recomienda que el campo de nombre de entidad se estandarice y se verifique que no exista la posibilidad de incluir texto libre. Esto se podría complementar a partir de la generación de códigos exclusivos de SECOP asignados a cada entidad, y con

---

<sup>5</sup> El Programa se describe en el siguiente link: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/programa-de-formacion-al-comprador-publico>



criterios de construcción que permitan su seguimiento en otras bases de datos, tal es el caso del Divipola<sup>6</sup> y el Código FUT<sup>7</sup>.

- **Incluir un campo de identificación para las entidades que están adscritas o vinculadas a otras entidades.**

En el ejercicio de seguimiento a la contratación pública<sup>8</sup> se dificultó la identificación de la contratación total de las alcaldías y gobernaciones dado que estas entidades administrativas cuentan con dependencias, empresas o entidades que hacen parte del respectivo ente administrativo y que se registran independientemente en el SECOP. Un ejemplo de esto es la contratación realizada por el Distrito Capital que cuenta con más de 377 entidades asociadas, las cuales tuvieron que ser identificadas a partir de cruces de información con otras bases de datos y de la revisión manual.

Se recomienda incluir un campo para las entidades adscritas o vinculadas en el cual se indique la entidad a la cual están asociadas, esto permitiría identificar con mayor facilidad la contratación agregada de las entidades que tienen dependencias.

- **Establecer procesos de verificación y validación de los datos registrados por parte de las entidades contratantes antes de ser publicados en SECOP.**

Como se mencionó anteriormente, las bases de datos tuvieron que ser depuradas para poder ser procesadas y consolidadas, en ese sentido es importante que el SECOP cuente con filtros automatizados de calidad de la información antes de subirla al sistema. Esto es especialmente relevante para los números de identificación de personas naturales y jurídicas, valores de los contratos, valores de las adiciones.

Estos filtros deberían generar bloqueos en caso de que se agreguen caracteres que no cumplan con el requisito del campo, por ejemplo: que para los números de identificación no sea posible agregar letras, puntos o espacios.

- **Estandarizar formatos de fechas.**

---

6 División Político Administrativa de Colombia <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>

7 Formulario Único Territorial [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/paginiciofut.htm](http://www.chip.gov.co/schip_rt/paginiciofut.htm)

<sup>8</sup> En este documento cuando se hace referencia al seguimiento a la contratación pública, se hace referencia al ejercicio de la alianza Ciudadanía Activa, Con los ojos puestos en los recursos COVID-19. Los reportes pueden ser consultados en el siguiente link: <https://transparenciacolombia.org.co/ciudadania-activa-covid/>



Otra de las dificultades encontradas en el ejercicio de seguimiento a la contratación pública en el marco de la emergencia del COVID-19<sup>9</sup> fue la diferencia en los formatos de subida de las fechas. Algunos datos estaban registrados en formato Día/Mes/Año y otros con formato Mes/Año/Día.

Para solucionar este inconveniente se recomienda que se ajusten las fechas a formato de registro de fechas en el idioma español: Día/Mes/Año para evitar errores de interpretación de las mismas.

- **Habilitar la posibilidad de incluir marcadores de contratos relacionados a diferentes temáticas en especial la emergencia COVID-19.**

La emergencia del COVID-19 marcó un precedente sobre la necesidad de realizar seguimiento en el corto plazo a la contratación pública. Uno de los retos que presentó el ejercicio de seguimiento ciudadano a la contratación pública, fue la identificación de contratos relacionados con el manejo de la emergencia. Esta identificación podría facilitarse si se incluye un campo de marcación de los contratos asociados a la emergencia.

Para realizar la tipificación de los contratos asociados a la emergencia en el seguimiento de la alianza Ciudadanía Activa, se tuvo que generar filtros de palabras con más de 18 variaciones ortográficas para encontrar dichos procesos, ejemplo COVID, COVID-19, COVI, COVIT, COBID, SARS-COV-2, Pandem, etc.

Un marcador de contratos COVID-19 facilitaría la identificación de los procesos adelantados por las entidades públicas para adquirir bienes y servicios para hacer frente a los efectos de la pandemia<sup>10</sup>.

Por otro lado, dada la inmediatez que requiere una emergencia se recomienda preparar las capacidades y herramientas tecnológicas para que en el momento de la existencia de una emergencia se generen marcadores y de esta manera poder identificar oportunamente la contratación asociada las emergencias.

### **Recomendaciones relacionadas con la oportunidad en el cargue de la información:**

Durante el ejercicio de seguimiento a la contratación pública en la emergencia por COVID-19, se evidenció que algunas entidades cargaban contratos en el SECOP I días o inclusive hasta seis meses o más después de firmados.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> La metodología de identificación de contratos relacionados con la pandemia puede ser consultada en el informe número tres de la alianza Ciudadanía Activa (Ciudadanía Activa, 2020c)



Este es un problema persistente que no es exclusivo a la contratación en la emergencia, lo cual preocupa, ya que esto evita que la ciudadanía pueda hacer un control social oportuno que ayude a mitigar riesgos de corrupción y permita identificar ineficiencias administrativas relacionadas con la contratación pública.

- **Elaborar comunicados periódicos recordando a las entidades públicas el compromiso de publicar oportunamente la información en SECOP.**

Como se mencionó anteriormente, en el ejercicio de seguimiento de la alianza Ciudadanía Activa se encontraron contratos registrados en SECOP luego de tres meses de ser firmados.

El compromiso de publicación oportuna de información está estipulado en el Decreto 1082 de 2015 de la presidencia de la República, en donde se establece un plazo máximo de 3 días hábiles para cargar la información de los procesos contractuales en el aplicativo del SECOP.

- **Realizar seguimiento a la oportunidad en el cargue de la información contractual por parte de las entidades públicas.**

Este seguimiento puede realizarse comparando la fecha de cargue de la información con la fecha de firma de los respectivos contratos. En caso de que la diferencia de fechas entre la firma y el cargue de información al sistema supere los tres días hábiles establecidos en el Decreto 1082 de 2015, esto podrá considerarse como un retraso y dar pie a la elaboración de recomendaciones por parte de Colombia Compra Eficiente a los funcionarios y entidades, buscando minimizar este tipo de fallas en la información.

- **Incluir en las plataformas del SECOP procedimientos estándar para incluir información sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en los contratos, a través de indicadores de cumplimiento.**

Es importante que la ciudadanía pueda contar con casillas de cumplimiento que contengan indicadores que le permitan conocer el avance en la ejecución de los procesos contractuales. La información del SECOP actualmente sólo se refiere a los pasos documentales previos o a las adiciones, pero no a identificar la ejecución.

- **Depurar la base de datos de SECOP I de contratos repetidos.**

En el ejercicio de seguimiento a la contratación pública se notó que existían contratos repetidos, esta cifra ascendía a más de 13.694 contratos que tenían alguna coincidencia con otro contrato en la misma base.

Se interpreta que cuando un proceso es asociado a varios orígenes de los recursos, el sistema Socrata los toma como procesos distintos, multiplicando dichos procesos por el número de fuentes de recursos registradas. De los 13.694 contratos encontrados, estos corresponden en realidad a 4.391 contratos únicos.

Se recomienda verificar este error y depurar la base para que la información de procesos contractuales asociados a diferentes fuentes de recursos no se duplique.



## RECOMENDACIONES A ENTIDADES CONTRATANTES Y AUTORIDADES LOCALES

La realización de los procesos de contratación depende directamente de las entidades contratantes. En el ejercicio de seguimiento a la contratación pública realizado por la alianza Ciudadanía Activa, se identificaron algunas acciones que podrían contribuir a la mitigación de riesgos de corrupción y a la mejora en los estándares de Transparencia. A continuación, se señalan algunas.

### **Recomendaciones sobre rendición de cuentas y acceso a la información:**

- **Desarrollar ejercicios de rendición de cuentas<sup>11</sup> sobre la ejecución del Plan de Atención, Contención y Mitigación en Seguridad por COVID-19.**

Es importante conocer el cumplimiento de los planes para atender la emergencia sanitaria, especialmente en relación al uso de los recursos y la celebración de contratos para la atención a la emergencia. Si bien la información contractual debe ser publicada en SECOP, es importante que las entidades públicas brinden a la ciudadanía de manera clara y oportuna relacionada con el cumplimiento de los objetivos planteados.

En el ejercicio de Ciudadanía Activa se identificó que la Gobernación de Córdoba y la Alcaldía de Montería no tenían a disposición del público en general el Plan de Atención, Contención y Mitigación en Seguridad por COVID-19.

Se recomienda que las autoridades locales desarrollen ejercicios de rendición de cuentas en donde se describan los planes de atención a la emergencia, el estado del cumplimiento de los mismos, descripción de los beneficiarios finales, los bienes contratados, el presupuesto empleado y su distribución, los retos, dificultades y acciones correctivas.

Estos ejercicios de rendición de cuentas deberán estar acompañados de la publicación de información sobre el manejo de la emergencia en el sitio web, esto según lo expresado en el kit de herramientas para mejorar la relación Estado-ciudadano en el marco del COVID-19, elaborado por Función Pública y compartido

---

<sup>11</sup> En virtud del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1757 de 2015, Título IV, y el Manual Único de Rendición de Cuentas, del Departamento Administrativo de la Función Pública. En especial a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), artículo 5(3), 9(2), 10(b) y 13(1).



con todas las entidades públicas<sup>12</sup> y mediante circular conjunta 100-008-2020 de la Vicepresidencia de la República, Secretaría de Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Pública.

- **Responder los derechos de petición de información pública oportunamente**

El decreto 491 de 2020 extendió el plazo para responder derechos de petición realizados por la ciudadanía a las autoridades públicas al doble de su tiempo inicial, de tal forma que las peticiones de información pasaron a tener un término mínimo de respuesta de 20 días.

Se recomienda a las autoridades locales y entidades públicas que respondan a las solicitudes presentadas por la ciudadanía en el menor tiempo posible. Si bien existe un plazo límite para la respuesta se exhorta a las entidades públicas a responder ágilmente y a facilitar la participación y el control social en el marco de la emergencia sanitaria.

### **Recomendaciones sobre el uso de SECOP para la publicación de información contractual**

En la revisión de los contratos celebrados por 9 territoriales del país, se identificaron deficiencias en la calidad de la información, tales como errores de transcripción, documentación incompleta o no legible, entre otros aspectos que dificultan el control social a la contratación COVID-19.

- **Verificar las capacidades técnicas de los funcionarios y/o servidores públicos que suben la información contractual a SECOP.**

SECOP II permite la publicación de información sobre la selección y ejecución de los contratos, más en el ejercicio de análisis de los procesos se observó que algunos servidores públicos subieron información en campos diferentes a los indicados o llenaban los datos con errores, esto tal y como se ha mencionado anteriormente<sup>13</sup>.

En ese sentido, las entidades deben verificar que los funcionarios cuenten con las capacidades necesarias para ingresar la información al sistema y en caso que no

---

<sup>12</sup><https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Transparencia%2C+acceso+a+la+informaci%C3%B3n+p%C3%BAblica+y+rendici%C3%B3n+de+cuentas+en+el+marco+del+COVID%E2%80%9319+-+Kit+de+herramientas+para+mejorar+la+relaci%C3%B3n+Estado-ciudadano+en+el+marco+del+COVID-19+-+Mayo+de+2020.pdf/3a2dacbd-df38-b6cd-b69e-421d60492367?t=1590789227404>

<sup>13</sup> Ver sección de recomendaciones a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.



sea así entrar en contacto con la Agencia Nacional de Contratación Pública para realizar la respectiva capacitación.

- **Publicar a tiempo en SECOP los procesos contractuales a fin que la ciudadanía conozca la inversión de los recursos públicos y pueda hacerle seguimiento en tiempo real.**

El decreto 1082 de 2015 establece el término perentorio de 3 días hábiles para dar publicidad a los documentos contractuales. En el seguimiento a la contratación la alianza “Ciudadanía Activa” observó procesos que fueron publicados después de vencidos los 3 días señalados por la norma, lo que impide un ejercicio de control social oportuno y efectivo.

- **Hacer uso de las herramientas de SECOP II para publicar documentos sobre la ejecución de los contratos e informar a la ciudadanía sobre la inversión de los recursos.**

Entidades como la Gobernación de Bolívar manejan en SECOP II información concerniente a la ejecución contractual que reportan los contratistas y los informes de supervisión. Para un efectivo seguimiento a la ejecución y el fácil acceso a la información, se recomienda que en SECOP no sólo se publiquen documentos referentes a la firma de contratos con sus adiciones y respectivos soportes, sino también documentos sobre el estado de la ejecución de los contratos incluyendo cualquier irregularidad que pueda presentarse.

- **Mejorar el registro de datos sobre prórrogas y adiciones de los contratos celebrados durante la emergencia.**

En el seguimiento a los procesos de contratación se observa en varios casos que las entidades publican de forma inadecuada en SECOP II las adiciones y/o modificaciones a los contratos, ya que los hacen sin ceñirse a los requisitos solicitados por Colombia Compra Eficiente en las Guías de uso del SECOP.

En ese sentido, se recomienda a las entidades públicas que la información sobre prórrogas o adiciones se mantenga en formatos unificados y actualizada en cada versión indicando las prórrogas anteriores, esto facilitaría el seguimiento de la información contractual.

- **Para los contratos publicados, especificar los servicios o bienes que se contratan, indicando características y cantidades.**



En el ejercicio de seguimiento a la contratación pública realizado por la alianza “Ciudadanía Activa” se observaron contratos que no identificaron claramente el alcance, las cantidades, el valor, entre otros aspectos relevantes de la ejecución.

Es importante que se indique en la descripción del contrato, tanto las cantidades compradas como los valores unitarios y las modificaciones a las cantidades que se realicen durante la ejecución del contrato en correspondencia con el estudio del sector realizado previamente a la contratación.

- **Garantizar que la documentación contractual publicada sea legible.**

Múltiples contratos que fueron mal escaneados o cargados en el sistema de forma que no permiten entender su contenido. En ese sentido se recomienda que la información sea publicada en formatos reutilizables y que permitan la copia de texto, para permitir la búsqueda y lectura de información con facilidad.

- **Desarrollar ejercicios de rendición de cuentas sobre la ejecución del Plan de Atención, Contención y Mitigación en Seguridad por COVID-19.**

Es necesario que esta rendición de cuentas haga referencia al plan de acción específico que contiene las actividades necesarias para superar cualquier declaratoria de calamidad en el territorio nacional. En algunas entidades como Cartagena, la alcaldía no tiene publicado el documento en cuestión, mientras el publicado por la gobernación de Bolívar no contiene todos los elementos propios de la “guía metodológica para la elaboración del plan de acción específico”<sup>14</sup>

- **Publicidad de la documentación que sustenta la selección de contratistas bajo la modalidad de contratación directa.**

En cumplimiento de los principios de contratación estatal, las entidades deberían hacer públicos los soportes que tuvieron en cuenta para designar a los contratistas escogidos por modalidad directa. Las consideraciones jurídicas, técnicas y financieras deben estar a disposición de la ciudadanía, con el fin de que se pueda evaluar la idoneidad en términos de precio / calidad de quienes ejecutan los recursos

---

<sup>14</sup> Guía metodológica para la Elaboración del plan de acción Especifico

[http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guias/Guia\\_Metodologica\\_Elaborar\\_Plan\\_Accion\\_Especifico\\_PAE.pdf](http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guias/Guia_Metodologica_Elaborar_Plan_Accion_Especifico_PAE.pdf)

en la situación de emergencia. Tales documentos pueden corresponder a cotizaciones, invitaciones a participar, publicidad de la convocatoria, estudios de sector y mercado, entre otros.

### **Recomendaciones sobre la selección de los contratistas y Medidas Anticorrupción.**

- **Adoptar pliegos tipo en la ejecución de los diferentes procesos, siempre que existan para el sector en el que se pretende adelantar la contratación.**

Los pliegos tipo disminuyen el riesgo de corrupción al establecer unos criterios objetivos para la escogencia de los contratistas. En la emergencia, si bien la contratación directa es modalidad que predomina, es necesario adoptar un sistema de escogencia de contratistas que permita asegurar selecciones objetivas en términos de calidad y precio, por lo que de ser posible deberían adoptarse los pliegos tipo que Colombia Compra haya dispuesto para el sector económico respectivo.

- **Verificar de manera rigurosa la idoneidad del contratista, conforme al presupuesto de selección objetiva.**

En el marco de la Alianza Ciudadanía Activa se identificaron procesos de contratación adjudicados a personas naturales y/o jurídicas cuya razón social no correspondía con el objeto del proceso o el objeto del contrato adjudicado sobrepasaba el objeto social de la persona natural o jurídica, de acuerdo al RUES y al RUP. El artículo 5o de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, establece que la escogencia del contratista deberá hacerse de acuerdo a criterios de capacidad jurídica, de experiencia, capacidad financiera y de organización.

Aunque el decreto 1082 de 2015<sup>15</sup> permite la contratación directa sin estudios de sector, previos y de mercado. Ahora bien, las entidades públicas durante la emergencia, debe de forma proactiva respetar los principios de la contratación estatal, en los que se establece la formulación de los estudios correspondiente, con el objetivo de mitigar riesgos de corrupción o evitar ineficiencias administrativas que deriven en un detrimento del erario público.

---

<sup>15</sup> Artículo 2.2.1.2.1.4.2.





- **Preferir el uso de la Tienda Virtual del Estado Colombiano para adquirir bienes y servicios.**

La Tienda Virtual del Estado, es una herramienta dispuesta por Colombia Compra Eficiente donde se pueden adquirir bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes, luego de un proceso adelantado por Colombia Compra Eficiente que asegura que los precios ahí dispuestos son los mejores y que los contratistas cumplen con los requisitos técnicos adecuados.

En ese sentido, se recomienda dar preferencia en cuanto sea posible a la Tienda Virtual del Estado como mecanismo para realización de la contratación pública.

En nuestro ejercicio de seguimiento ciudadano se encontró que más del 80% de los procesos de contratación pública se realizan a través de plataformas distintas a la Tienda Virtual del Estado.

- **Hacer convocatorias públicas para promover pluralidad de oferentes.**

La contratación directa es la modalidad más utilizada en las declaratorias de calamidad pública, ahora bien, contar con esta facilidad para prescindir de los términos en que se deben adelantar las modalidades competitivas, no imposibilita a las entidades públicas a utilizar el medio que consideren más conveniente para asegurar la selección objetiva, como lo son: pedir múltiples cotizaciones a diferentes proveedores, realizar la invitación abierta en página web o medios de comunicación, entre otros. Lo anterior permitiría que la contratación directa no fuera “a dedo” sino que responda a un proceso de selección expedito.



## RECOMENDACIONES A LOS ÓRGANOS DE CONTROL E INVESTIGACIÓN

El 14 de abril de 2020, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, anunciaron públicamente su decisión de aunar esfuerzos con el fin de investigar y sancionar malas prácticas en la contratación pública para la emergencia. Estas entidades de investigación, control y sanción acordaron articular capacidades para poner en marcha un programa de inspección denominado “Transparencia para la Emergencia”. Esta alianza de entidades públicas, ha permitido que se adelanten 999 procesos disciplinarios relacionados con irregularidades en el manejo de recursos COVID-19 por parte de funcionarios públicos, de los cuales en 512 se ha tomado una decisión procesal y en otros 487 se avanza en el estudio preliminar de los hechos (PGN, 2020).

Frente a estas acciones adelantadas y en seguimiento a los procesos anunciados por las entidades de investigación, control y sanción, las organizaciones sociales que integran la Alianza proponen una serie de recomendaciones que propenden por el acceso a la información pública y la transparencia activa en las labores de investigación adelantadas.

### **Recomendaciones sobre rendición de cuentas y acceso a la información:**

- **Implementación de estrategias y herramientas de divulgación proactiva que le permita a la ciudadanía hacer seguimiento a las etapas de los procesos de investigaciones.**

La ciudadanía debe contar con herramientas de seguimiento a las etapas, a los funcionarios responsables, a los plazos de procesos, entre otras. Se trata de garantizar el acceso a la información de procesos que son de interés público, que ameritan control social, y que pueden ser objeto de divulgación parcial sin llegar a transgredir las reservas del sumario que correspondan.

Un ejemplo de publicidad en la información relativa a los procesos de investigación es el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad de la Procuraduría General de la Nación, esta recomendación propende por la creación de un sistema homólogo a este en procesos fiscales y penales.



- **Disponer de herramientas digitales que le permita a la ciudadanía conocer las advertencias realizadas por la Contraloría General de la República a las entidades públicas dentro de su función de control preventivo.**

Gracias al histórico fallo de la Corte Constitucional a través del cual se le dio vía libre a la aplicación de las figuras del control preventivo y concomitante a la Contraloría General de la República (CGR, 2020), es posible salvaguardar recursos públicos antes de que se genere un detrimento al erario público.

Esta importante función por parte de la Contraloría General debe contar con espacios digitales en la página web de la entidad que le permita a la ciudadanía conocer aquellos procesos preventivos adelantados por la entidad con el fin de realizar ejercicios de control social que ayuden a salvaguardar los recursos públicos. Es recomendable que se genere una vista pública de la plataforma Océano, esto sin llegar a transgredir las reservas que correspondan.

#### **Recomendación sobre el fortalecimiento institucional.**

- **Fortalecer los conocimientos y las habilidades de los funcionarios de control en la consulta, el uso y el tratamiento de datos de contratación, con el fin de integrarlos a las investigaciones.**

Las organizaciones aliadas encuentran la necesidad de que los entes de control fortalezcan los conocimientos y las habilidades de investigación de sus funcionarios, con el fin de prepararlos en las actualizaciones jurídicas en los diferentes temas, especialmente en contratación estatal, teniendo en cuenta que en este ámbito las normas se encuentran en constante cambio. En el plano normativo y tecnológico, es indispensable el fortalecimiento en habilidades y conocimientos de consulta y tratamiento de datos abiertos contractuales, a través de las diferentes plataformas que se usan en diferentes ramas del poder público.

Es indispensable que estas habilidades se integren tanto a las investigaciones de casos concretos como a la reconstrucción de contextos que permitan dar lineamientos desde el control preventivo. Hoy se destaca una brecha del conocimiento de datos entre los funcionarios del orden nacional y los funcionarios del orden regional.

- **Fortalecer la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República en relación a irregularidades precontractuales.**

Las organizaciones han detectado debilidad en el control preventivo de la Procuraduría General de la Nación. Si bien la Resolución 456 de 2010 indica que en el trámite de procesos de contratación se deberá efectuar por regla general, desde la etapa de publicación de estudios previos o desde el acto de apertura, existen casos en los cuales se requiere la intervención preventiva de la entidad de control en etapas más avanzadas del proceso contractual, para asegurar su correcto transcurso hasta la adjudicación.

Por su parte, el control preventivo de la Contraloría General encuentra límites en la aplicación regional y queda supeditado únicamente al control de entidades nacionales, mientras que no se logra definir el alcance preventivo de las contralorías regionales.

Es de vital importancia fortalecer la función preventiva de la Procuraduría en la contratación estatal, con el fin de alertar a los funcionarios y evitar graves perjuicios por acciones u omisiones de las entidades públicas en la gestión contractual. Esta es la única herramienta con la que cuenta la ciudadanía para enderezar el proceso de manera oportuna y eficaz.



## Bibliografía

- CGR. (7 de Mayo de 2020). *COMUNICADO DE PRENSA No. 069*. Obtenido de Sitio Web de la Contraloría General de la República: [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset\\_publisher/9IOzpbPkrRW/content/a-salvo-facultades-de-control-preventivo-y-concomitante-contraloria-general-sigue-alertando-sobre-mal-manejo-de-r](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzpbPkrRW/content/a-salvo-facultades-de-control-preventivo-y-concomitante-contraloria-general-sigue-alertando-sobre-mal-manejo-de-r)
- Ciudadanía Activa. (20 de Mayo de 2020a). *Ciudadanía Activa - Con los ojos puestos en los recursos COVID-19*. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/05/20/lanzamiento-ciudadania-activa-covid/>
- Ciudadanía Activa. (12 de Junio de 2020b). *Ciudadanía Activa - Con los ojos puestos en los recursos COVID-19*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/06/12/contratacion-publica-covid-mayor-gasto-poblacion-vulnerable/>
- Ciudadanía Activa. (18 de Agosto de 2020c). *Ciudadanía Activa - Con los ojos puestos en los recursos COVID-19*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19/>
- Congreso de la República. (16 de Julio de 2007). *Ley 1150 de 2007*. Obtenido de Sitio Web del Senado de la República: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 de 2011*. Bogotá: Congreso de la República.
- PGN. (14 de Diciembre de 2010). *Resolución 456*. Obtenido de Sitio Web de la Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/resolucion456-2010.pdf>
- PGN. (21 de Mayo de 2020). *Procuraduría adelanta 512 procesos disciplinarios por presuntas irregularidades en 26 gobernaciones y 272 alcaldías en la emergencia sanitaria por covid-19*. Obtenido de Sitio Web de la Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-adelanta-512-procesos-disciplinarios-por-presuntas-irregularidades-en-26-gobernaciones-y-272-alcaldias-en-la-emergencia-sanitaria-por-covid-19.news>
- Presidencia de la República. (03 de Noviembre de 2011). *Decreto 4170 de 2011 "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura."*. Obtenido de Sitio Web del Departamento Administrativo de la Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>
- Presidencia de la República. (17 de Julio de 2013). *Decreto 1510 de 2013 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"*. Obtenido de Sitio Web del



Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2015). *Decreto 1082 de 2015*. Obtenido de Sitio Web del Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Presidencia de la República. (3 de Mayo de 2020). *Circular conjunta 100-008-2020*. Obtenido de Sitio Web del DAFP:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=118657>