

Laboratorio Latinoamericano
de Políticas de Probidad y Transparencia

Un Proyecto de
Cooperación Sur-Sur
ATN O/C 16465-RG

Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO

María Margarita Zuleta

Carlos Andrés Caro

Abril 2020

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Resumen

El índice de riesgo de corrupción diseñado por el Instituto Mexicano para la Competitividad -IMCO- para el sistema de compra pública colombiano calculado en 2018 y publicado en este sello, señaló alertas por el gran número de procesos de contratación (i) en los cuales el método de selección del proveedor o contratista no es competitivo, método que la ley llama contratación directa, y (ii) en los cuales la norma aplicable a la selección del proveedor o contratista y al contrato es un régimen especial por lo cual el nivel de competencia en la selección es incierto. Estos estudios señalaron también la necesidad de hacer análisis puntual de algunas categorías del gasto público a través de compras y contratos: (i) obra pública de infraestructura de transporte; y (ii) alimentación escolar. Este trabajo recoge el análisis de los datos de estas modalidades y tipos de adquisiciones sobre las bases de datos del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-, con los registros efectuados entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Palabras clave: Compra pública, contratación pública, proceso de contratación, proceso competitivo, contratación directa, régimen especial de contratación, calidad del registro de la compra pública, riesgo de corrupción, falta de competencia, falta de transparencia, alimentación escolar, obra pública, vías terciarias.

JEL: H57

Índice

1. Introducción	5
2. Contratación Directa y Régimen Especial	12
2.1. Contratación Directa	12
1. Urgencia manifiesta	17
2. Contratos interadministrativos	21
3. Contratación del sector defensa	35
4. CT+I	39
5. Encargo fiduciario	41
6. Ausencia de pluralidad de oferentes	44
7. Contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión	49
2.2. Régimen Especial	54
3. Obra Pública para vías	65
3.1 Vías terciarias hasta \$10 mil millones	65
3.2 Grandes vías por valor mayor a \$50 mil millones	71
4. Programa de Alimentación Escolar	75
5. Bibliografía	80

1. Introducción

Los estudios previos elaborados por FEDESARROLLO en 2018¹ y 2019² sobre el sistema de compra pública colombiano mostraron la necesidad de profundizar en el análisis de los datos para identificar los problemas que enfrentan las decisiones que debe tomar el comprador público que fueron resaltados en tales estudios. En particular el uso limitado de los métodos competitivos de selección de proveedores o contratistas.

El sistema de compra pública debe entenderse como la estructura organizada creada por los Estados para satisfacer las necesidades de bienes, obras y servicios que no puede satisfacer con su propia organización. La importancia del sistema de compra pública en el gasto público y su peso en el producto interno bruto han llevado a los gobiernos a poner mucha más atención al sistema y a sus resultados y ha llevado a elaborar recomendaciones de política, guías internacionales y grupos para recoger buenas prácticas³.

Este trabajo hace un análisis del comportamiento de algunos procesos de compra identificados como problemáticos en los estudios anteriores de FEDESARROLLO y en la opinión pública, los cuales hemos ordenado en tres grupos.

En el primer grupo están los procesos de compra en la modalidad de contratación directa y los que están regidos por un régimen especial. Llamamos régimen especial la regulación aplicable a los procesos de compra cuando las entidades estatales no están obligadas a seguir los procedimientos establecidos en la norma general para sus procesos de abastecimiento, o cuando en un proceso de compra en particular no hay obligación de seguir los procedimientos de la norma general. Las normas generales aplicables a las compras y contratos de las entidades estatales colombianas están contenidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. El régimen especial está contenido en manuales de contratación que expiden las entidades estatales para regular sus procesos de abastecimiento como es el caso de ECOPEPETROL.

¹ Zuleta María Margarita, Saavedra Victor y Medellín Juan Camilo (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas. Bogotá: Fedesarrollo.

² Zuleta María Margarita, Ospina Santiago, Caro Carlos Andrés (2019) Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia: Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo, FEDESARROLLO.

³ Como lo hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- y la red Interamericana de Compras Gubernamentales – RICG-. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>
<http://ricg.org/es/home/>

En el segundo grupo están los procesos de contratación de obra pública para vías. El valor de las obras públicas, su importancia para conectar a las regiones y proveer bienes públicos hacen necesaria una mirada a este tipo de contratos. De otra parte, los gremios de la construcción han señalado falta de competencia en los procesos de contratación e incluso han fundado en este problema la promoción de lo que ha sido llamado en Colombia pliegos tipo⁴.

En el tercer grupo están los procesos de compra para el programa de alimentación escolar, estrategia estatal que busca a través de un complemento alimenticio promover la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 transfirió la responsabilidad del programa de alimentación escolar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- al Ministerio de Educación lo cual generó complicaciones en su operación y visibilizó sus ineficiencias.

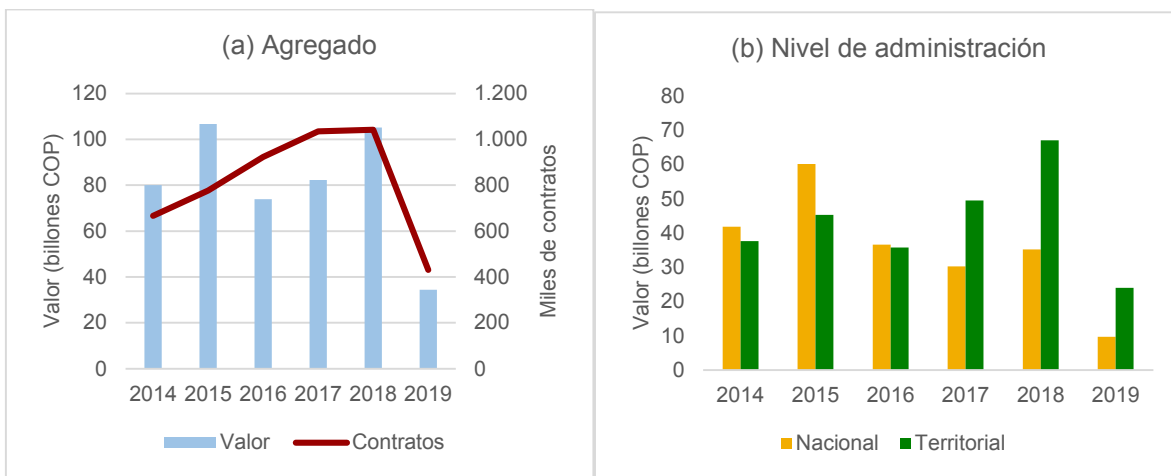
El Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP- ofrece los datos registrados por las entidades estatales sobre el gasto público a través de compras y contratos. Por lo cual este trabajo, al igual que los estudios mencionados está basado en la información disponible en el SECOP, en sus tres plataformas Secop I, Secop II y Tienda Virtual del Estado Colombiano para el período entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. Lo anterior a excepción de los procesos de compra derivados del programa de alimentación escolar en donde la muestra de los procesos de compra corresponde a los registros entre 1 de enero de 2015 y 30 de septiembre de 2019.

El período de estudio entre enero de 2014 y abril de 2019, permite revisar el comportamiento de los procesos de compra pública durante dos gobiernos nacionales y dos gobiernos territoriales, así como las variaciones en los años electorales.

Las siguientes gráficas muestran el número y el valor de los contratos registrados en el SECOP en el período de análisis.

⁴ https://sci.org.co/wp-content/uploads/2018/11/6_estudio_contratacion_sci-1.pdf
<http://www.infraestructura.org.co/2019/docs/ConstruMayo2019.pdf>

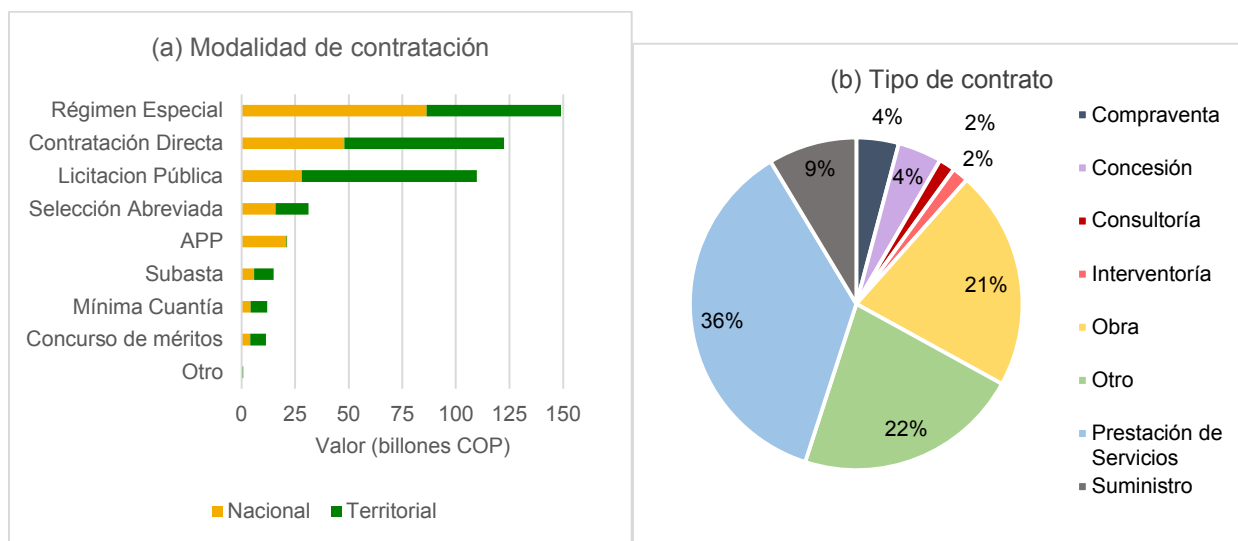
Gráfica N°1: Valor total y registros totales por año en el SECOP 2014 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La siguiente gráfica muestra el peso de los procesos de compra y contratación de acuerdo con la modalidad de selección de proveedor o contratista, y del tipo de contrato en el total del sistema de compra pública entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Gráfica N°2: Modalidad y tipo de contrato 2014 -2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El panel (a) de la grafica anterior muestra la importancia que tienen el régimen especial y la contratación directa en el sistema de compra pública en Colombia. Esta situación enciende alarmas por el peso de los contratos en los cuales no hay competencia o hay menor información sobre ella. En el régimen especial, el público en general no tiene claridad de cuales son las reglas del juego de los procesos de selección. Si está interesado en conocer los términos y condiciones de la selección tiene que estudiar el régimen especial aplicable a la entidad estatal correspondiente o al tipo de contratación. Además, en muchos casos no es claro por qué es aplicable un régimen aplicable y no el régimen general del estatuto de contratación. En la contratación directa no hay un proceso competitivo para seleccionar el proveedor o contratista por lo cual el comprador público escoge de forma discrecional al proveedor o contratista, discrecionalidad que puede ser aprovechada de forma indebida para favorecer amigos y relacionados, o para pagar favores políticos.

El panel (b) de la gráfica anterior muestra la clasificación de los registros de los procesos de compra entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. En la categoría “Otro” incluimos una gran variedad de contratos que no es fácil categorizar de forma individual o que no tienen una participación significativa en el total de los contratos.

El proceso de depuración de la base de datos de este estudio es diferente a la utilizada para calcular el Índice de riesgo de corrupción con base en la metodología del Instituto Mexicano para la Competitividad⁵. Para el presente estudio, sí tuvimos en cuenta en los registros de la modalidad de contratación directa: (i) los contratos interadministrativos, (ii) empréstitos, (iii) fiducias y (iv) contratos de prestación de servicios, con el propósito de revisar todos los procesos de compra en la modalidad de contratación directa bajo cualquiera de las causales establecidas en la ley.

La revisión de la base de datos consistió en corregir algunos errores de registro como: (i) la discrepancia entre el año de la firma del contrato y el año de cargue del proceso de compra en el SECOP, para que el año concuerde con el momento en el cual la entidad estatal hace el compromiso en el presupuesto; (ii) el valor del contrato pues en muchas ocasiones las entidades estatales registran ceros de más y de menos, lo cual afecta el valor total del registro; (iii) eliminar dobles registros; y (iv) corregir errores de inconsistencia en el nivel de la entidad estatal. La siguiente tabla muestra la diferencia entre la muestra inicial y la depurada para propósitos de este documento.

La tasa de cambio utilizada para presentar las cifras en dólares de los Estados Unidos es de \$2.765,40 por dólar de los Estados Unidos de América, que es la tasa representativa del mercado promedio para los 1.946 días de la ventana de tiempo del presente estudio.

⁵ Zuleta et al (2019).

Tabla N°1: Registros en el SECOP 2014 - 2019

Plataforma	Registros originales		Registros corregidos	
	Valor de los contratos	Número de registros	Valor de los contratos	Número de registros
2014				
Secop I	118,23	774.978	79,51	664.605
Secop II		-		
TVEC	0,49	1.129	0,49	1.129
Total COP	118,72	776.107	79,99	665.734
Total USD	43		29	
2015				
Secop I	165,27	919.158	105,42	771.560
Secop II	0,002	10	0,002	10
TVEC	1,27	4.819	1,27	4.819
Total COP	166,54	923.987	106,69	776.389
Total USD	60		39	
2016				
Secop I	92,02	1.048.746	72,2	914.390
Secop II	0,2	1.341	0,2	1.341
TVEC	1,5	7.150	1,5	7.150
Total COP	93,72	1.057.237	73,9	922.881
Total USD	34		27	
2017				
Secop I	374,19	1.152.650	76,28	1.001.100
Secop II	3,73	22.221	3,52	22.221
TVEC	2,43	10.798	2,43	10.795
Total COP	380,35	1.185.669	82,23	1.034.116
Total USD	138		30	
2018				
Secop I	99,25	1.065.249	69,48	889.634
Secop II	34,05	141.722	32,81	141.722

Plataforma	Registros originales		Registros corregidos	
	Valor de los contratos	Número de registros	Valor de los contratos	Número de registros
TVEC	2,81	10.350	2,81	10.350
Total COP	136,11	1.217.321	105,1	1.041.706
Total USD	49		38	
2019 (enero – abril)				
Secop I	450,11	49.492	24,45	319.342
Secop II	9,61	109.795	9,3	109.795
TVEC	0,72	2.464	0,72	2.464
Total COP	460,44	161.751	34,47	431.601
Total USD	167		12	
Total muestra COP	1355,87	5.322.072	482,38	4.872.427
Total muestra USD	490		174	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP. Cifras en billones de pesos y miles de millones de dólares.

La depuración redujo la base de datos en 449.645 número de contratos y en 873 billones de pesos en la ventana de tiempo del presente estudio.

La siguiente tabla muestra la información de la base de datos depurada para el presente estudio indicando los registros por cada una de las plataformas del SECOP entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2019.

Tabla N°2: Base de datos del SECOP depurada

Plataforma	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *
Secop I						
Número de registros	664.605	771.550	914.390	1.001.100	889.634	319.342
Valor en COP	79,51	105,42	72,2	76,28	69,48	24,45
Valor en USD	28.751.718	38.121.067	26.108.339	27.583.713	25.124.756	8.841.397
Secop II						
Número de registros	0	10	1.341	22.221	141.722	109.795
Valor en COP	0	0,002	0,2	3,52	32,81	9,3
Valor en USD	-	723	72.322	1.272.872	11.864.468	3.362.985
TVEC						

Plataforma	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *
Número de registros	1.129	4.819	7.150	10.795	10.350	2.464
Valor en COP	0,49	1,27	1,5	2,43	2,81	0,72
Valor en USD	177.190	459.246	542.417	878.716	1.016.128	260.360

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP. Cifras en billones de pesos. * 2019 enero a abril

Es necesario insistir en la importancia de la calidad del registro, como forma concreta de materializar el principio de transparencia. La dirección de las entidades estatales y de las unidades de control interno debe entender su responsabilidad frente al registro de la ejecución del gasto público a través de compras y contratos, y diseñar mecanismos para su mejora continua. El examen de la oportunidad y calidad del registro debe ser objeto de las auditorías periódicas de las oficinas de control interno y los organismos de control deberían abstenerse de revisar los documentos que no han sido registrados en el SECOP. Lo anterior, por cuanto el literal (b) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece que el único punto de ingreso de información y de generación de reportes del sistema de compra pública, tanto para las entidades públicas y para la ciudadanía, es el SECOP.

La Procuraduría General de la Nación está encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por disposición del artículo 23 de la Ley 712 de 2014, por lo cual debería tener un sistema de revisión y alertas de la calidad y oportunidad del registro en el SECOP. Por su parte, la Contraloría General de la República debería limitar la revisión inicial del sistema de compra pública de las entidades estatales a los registros en el SECOP⁶. El trabajo de estos dos organismos de control puede ser un incentivo para mejorar la calidad del registro y la transparencia en el sistema de compra pública.

Los autores agradecen el trabajo de revisión de los documentos del proceso y el apoyo en la elaboración de este estudio a Alberto Gómez, Sergio Durán y Pablo Osuna.

⁶ Zuleta et al (2019).

2. Contratación Directa y Régimen Especial

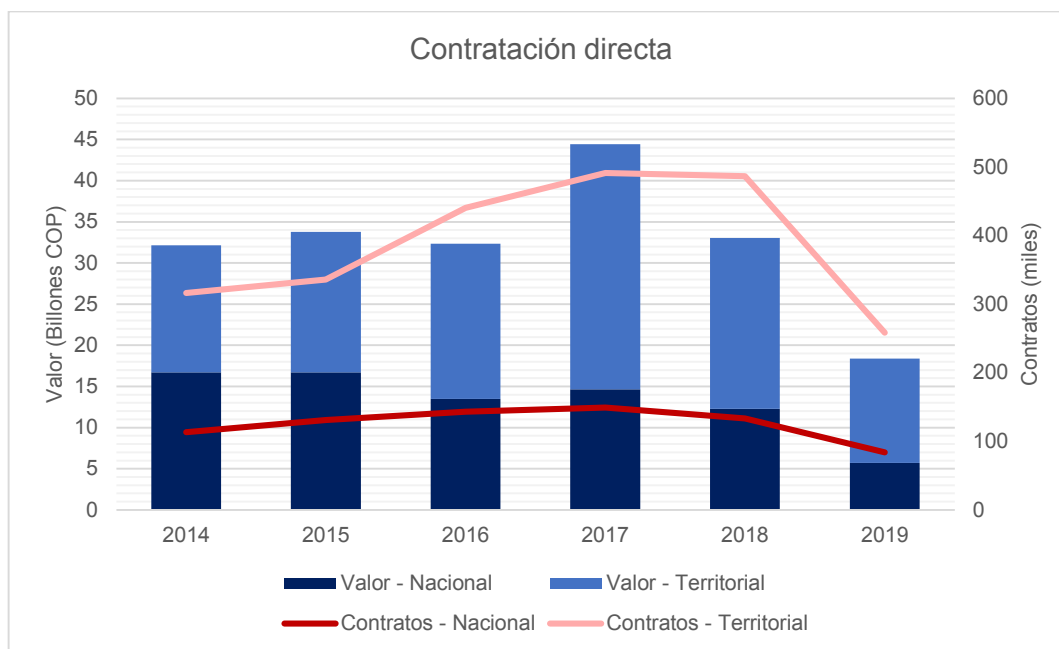
2.1. Contratación Directa

La contratación directa es una modalidad de selección de proveedores o contratistas en la cual hay una alta discrecionalidad del funcionario, pues la selección no es el resultado de una competencia, sino de la aplicación de los criterios que fija la entidad estatal para escoger objetivamente al agente que esté en mejores condiciones para satisfacer su necesidad.

La contratación directa es una excepción a la regla general de la competencia la cual está prevista en los regímenes públicos y privados de abastecimiento, cuando las circunstancias particulares hacen que la contratación directa genere mayor valor (urgencias, ausencia de pluralidad de oferentes, necesidad de mantener un mismo tipo de bienes o servicios).

La siguiente gráfica muestra los registros encontrados en el SECOP (Secop I y Secop II) en número y valor de los contratos en la modalidad de contratación directa entre 1 de enero de 2014 y 30 de abril de 2019.

Gráfica N°3: Contratación directa 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La normativa colombiana establece las causales de contratación directa, las cuales incluyen situaciones que en otras jurisdicciones no lo son⁷, lo cual afecta el análisis de los datos de este mecanismo de selección de contratistas al compararlos con los datos de otras jurisdicciones⁸. El Banco Mundial, Colombia Compra Eficiente y Fedesarrollo han llamado la atención sobre la necesidad de revisar la norma aplicable a la contratación directa para que haga referencia a este tipo de contratación de acuerdo con las mejores prácticas internacionales⁹.

En algunos países (todos los de la Unión Europea, el Reino Unido, Chile) la normativa establece un umbral a partir del cual la selección de los proveedores y contratistas del estado debe ser competitiva, creando así una causal de contratación directa asociada al valor del proceso de compra. Otras causales de justificación frecuentes en la normativa son: (i) la compra de elementos ofrecidos al público en general a precios conocidos como los productos ofrecidos en supermercados o almacenes y las suscripciones a publicaciones; (ii) la compra de bienes o servicios que deban ser compatibles con bienes y servicios que ya tiene la entidad estatal; (iii) la compra de bienes y servicios o la ejecución de obras que requieren derechos que tiene alguien en particular: y (iv) urgencias.

En Colombia no hay un umbral a partir del cual todos los contratos deben ser sometidos a competencia y fija expresamente las causales en las cuales está permitido contratar directamente o sin previa competencia. Estas causales o justificantes deben ser indicadas en los documentos del proceso de contratación y en los registros en SECOP.

La causales precisas para la contratación directa son: (a) urgencia manifiesta; (b) contratación de empréstitos; (c) contratos o convenios interadministrativos; (d) contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (e) eventos en que no existe pluralidad de oferentes; (f) contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; (g) contratos para el arrendamiento o adquisición de inmuebles; (h) contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000; (i) la contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa, la Dirección Nacional de inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que necesiten reserva para su adquisición.

⁷ Por ejemplo la contratación entre entidades estatales o la contratación de servicios personales permanentes.

⁸ Banco Mundial (2014). "Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia", Grupo del Banco Mundial.

⁹ Banco Mundial Idem; Coombia Compra Eficiente (2016); Zuleta et al (2018); Zuleta et al (2019).

En algunas prácticas internacionales, la selección de proveedores o contratistas para la prestación de servicios profesionales, la ejecución de trabajos artísticos, el arrendamiento o la adquisición de inmuebles requiere de una competencia sencilla a través de la comparación de un número limitado de ofertas.

Los procesos de compra derivados de la aplicación del literal (h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 son contratos sujetos a reserva (contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición) por lo cual no son sujeto de análisis.

La siguiente tabla muestra el número y el valor de los contratos celebrados en la modalidad de contratación directa en cada una de las causales establecidas en la ley en el nivel nacional y en el nivel territorial de acuerdo con los registros del SECOP.

El valor de la contratación directa en el período de análisis representa el 63% en el total de los registros y es de \$193,98 billones que equivale a USD 70.146.091.280 a la tasa de \$2.765,40 por dólar de los Estados Unidos de América. La siguiente tabla muestra el número y el valor de los contratos celebrados en la modalidad de contratación directa en cada una de las causales establecidas en la ley en el nivel nacional y en el nivel territorial de acuerdo con los registros del SECOP.

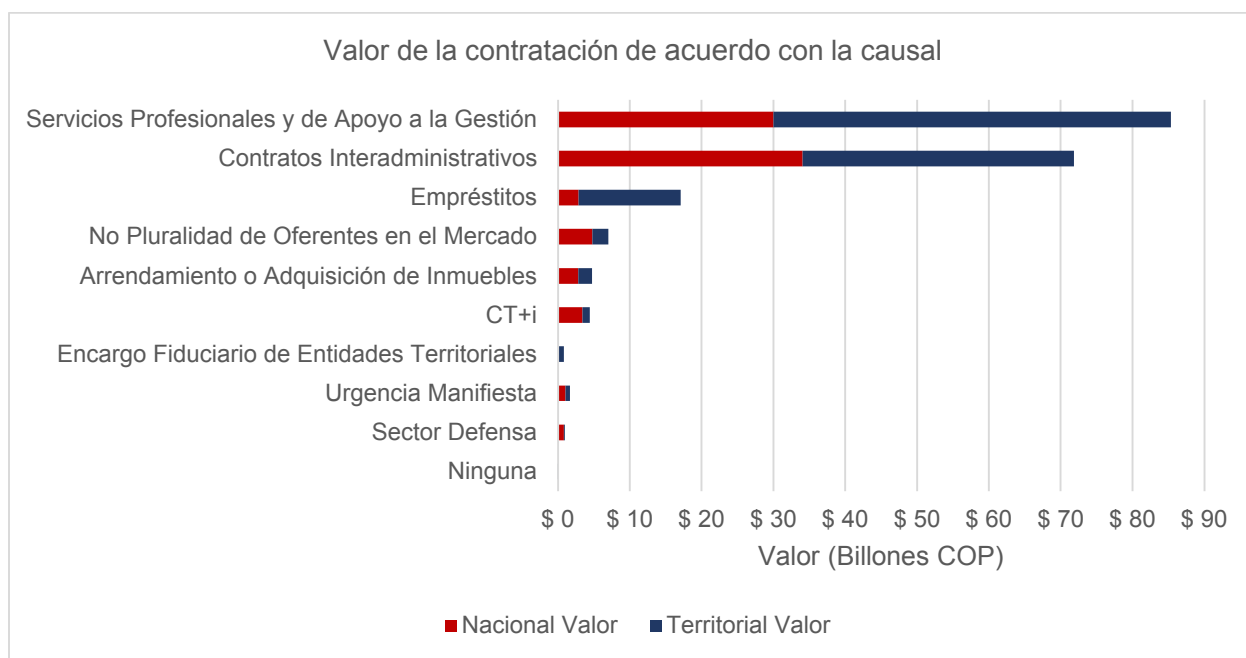
Tabla N°3: Registros de contratación directa de acuerdo con la causal invocada 2014 – 2019

Causal	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
Urgencia manifiesta	\$ 1.059.513.345.979	1.585	\$ 601.729.227.343	4.759	\$ 1.661.242.573.322	6.344
Empréstito	\$ 2.896.417.479.770	207	\$ 14.184.172.908.104	2.470	\$ 17.080.590.387.874	2.677
Interadministrativos	\$ 34.068.908.825.529	25.328	\$ 37.794.405.920.247	89.783	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Sector Defensa	\$ 844.856.679.543	1.413	\$ 110.782.296.739	1.145	\$ 955.638.976.282	2.558
CT+i	\$ 3.399.792.349.451	6.161	\$ 1.029.418.595.140	5.920	\$ 4.429.210.944.591	12.081
Fiducia Ent. Territoriales restruct. de pasivos No Pluralidad de Oferentes	\$ 58.089.149.981	842	\$ 785.855.066.883	2.061	\$ 843.924.056.864	2.902
Servicios Prof. y Apoyo a la Gestión	\$ 4.820.650.169.221	11.062	\$ 2.222.981.958.642	20.164	\$ 7.043.632.127.863	31.226
Arrend/Adquis Inmuebles	\$ 30.013.856.988.858	682.976	\$ 55.334.486.897.965	2.170.373	\$ 85.348.343.886.823	2.853.349
Ninguna	\$ 2.846.240.239.173	24.363	\$ 1.904.955.576.007	31.305	\$ 4.751.195.815.180	55.668
Ninguna	\$ 3.160.827.462	281	\$ 1.726.323.048	58	\$ 4.887.150.510	339
Total en COP	\$ 69.418.958.039.812	754.218	\$ 106.834.130.527.402	2.229.640	\$ 193.982.000.825.085	3.082.256
Total en USD	25.102.682.447		38.632.433.112		70.146.091.280	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Las siguientes gráficas permiten ver el comportamiento general de las causales de contratación directa en el nivel nacional y en el territorial, en cada una de las causales de contratación directa. La mención de “Ninguna” en las siguientes gráficas hace referencia a que quien registró el proceso de abastecimiento en el SECOP no estableció la causal de contratación directa.

Gráfica N°4: Valor de la contratación directa de acuerdo con la causal 2014 – 2019

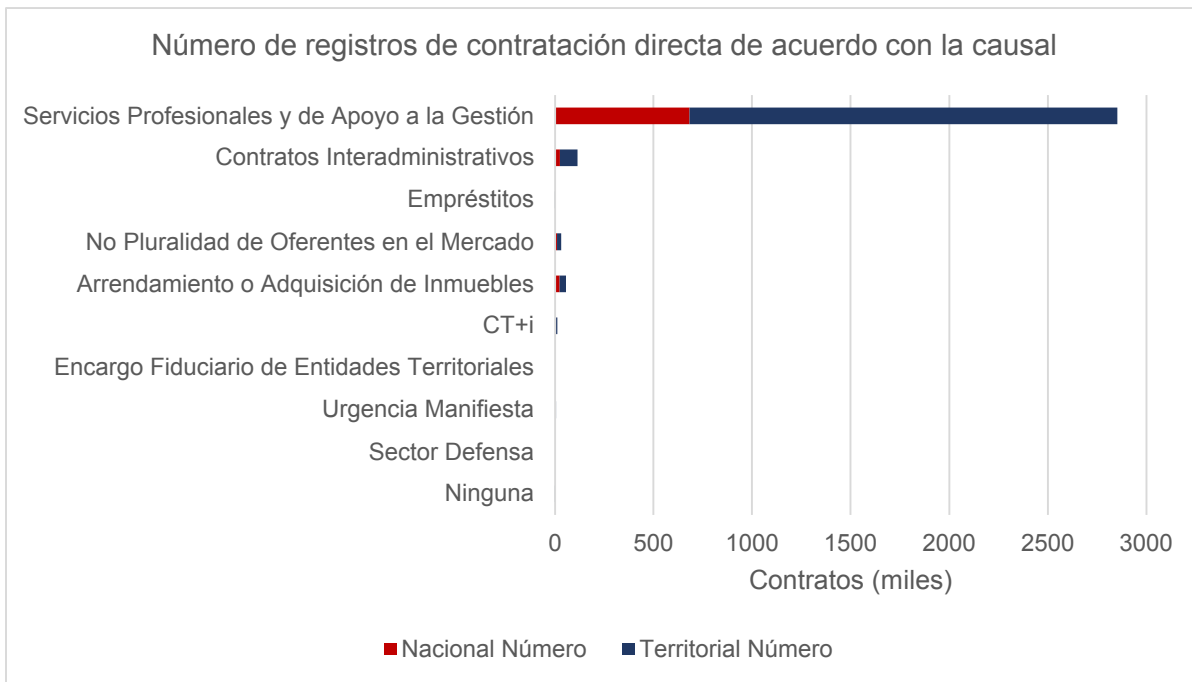


Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Es evidente en el valor total de la contratación directa en el período de análisis, el peso de los contratos de: (i) prestación de servicios y apoyo a la gestión y (ii) los contratos interadministrativos. El valor de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión representa el 44% del valor total de los contratos de contratación directa en el período de análisis y el 92,6% del número total de estos contratos directos. El peso de los contratos interadministrativos en el valor total de los contratos es significativo pues equivale al 37%, pero el peso en el número de contratos es solamente del 3,7%.

La participación de las entidades estatales del nivel territorial en el valor total de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión en el período de análisis es del 58,8% del valor total y respecto el número de contratos alcanza el 75,5%.

Gráfica N°5: Número de contratos de acuerdo con la contratación directa 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Las Corporaciones Autónomas Regionales fueron clasificadas en este análisis con las entidades del nivel territorial.

En el registro de 339 procesos de compra las entidades estatales compradoras no incluyeron la causal de contratación directa o hay problemas de registro para su identificación. La ausencia de la causal es una deficiencia en la calidad del registro, pero no es representativa teniendo en cuenta el número de registros y su valor.

Es importante señalar que hay 9.210 contratos de comodato o préstamo de uso registrados en la modalidad de contratación directa, número que es relevante pero que no genera alertas pues es un contrato que no tiene remuneración y que cuando registran un valor corresponde al valor del bien objeto del comodato.

Revisamos los registros de acuerdo con la causal de contratación directa sin incluir (a) los contratos de empréstito pues estos no son compra pública, pero sobre cuyos registros haremos algunas observaciones;

(b) los contratos de arrendamiento y adquisición de inmuebles, pues más que una competencia para escoger el inmueble, el comprador público debe hacer un análisis costo beneficio de las opciones e incluirla en los documentos de soporte de la decisión, estos contratos representan el 2,45% del valor de la contratación directa y el 1,82% de los contratos; y (c) los bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia que requieren reserva para su adquisición pues la naturaleza reservada no permite análisis de la información.

Los registros de contratos de empréstito no corresponden a adquisiciones de bienes y servicios. En consecuencia, no deben ser revisados en el marco de un análisis de gasto público a través de compra de bienes, obras y servicios. Sin embargo, consideramos importante hacer los siguientes comentarios sobre las deficiencias en la calidad del registro. En total hay 2.677 registros de empréstito en el período de estudio, 207 registros de entidades de nivel nacional y 2.470 de nivel territorial.

En el nivel nacional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aparece con 92 registros, Artesanías de Colombia con 42 y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- con 12. De los 207 registros solamente cerca de 106 registros por valor de \$2.733.457.489.014 corresponden realmente a empréstitos contratados por el Ministerio de Hacienda, Ecopetrol y sus filiales, las Corporaciones Autónomas Regionales y las compañías del sector eléctrico.

En el nivel territorial de los 2.470 registros por valor de \$14.184.172.908.104, solamente 1.115 por \$12 billones corresponden a empréstitos. Hay algunos créditos con entidades de nivel departamental con problemas de registro por mala identificación del contratista.

La mala calidad del registro es evidente en esta causal de contratación directa, particularmente alarmante en el caso de Artesanías de Colombia y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- que de acuerdo con la normativa colombiana no pueden contratar empréstitos y tienen un número importante de registros en el SECOP.

A continuación, revisaremos los registros de contratación directa con las causales de urgencia manifiesta, contratos interadministrativos, sector defensa, ciencia y tecnología, encargo fiduciario, ausencia de pluralidad de oferentes, y prestación de servicios y apoyo a la gestión.

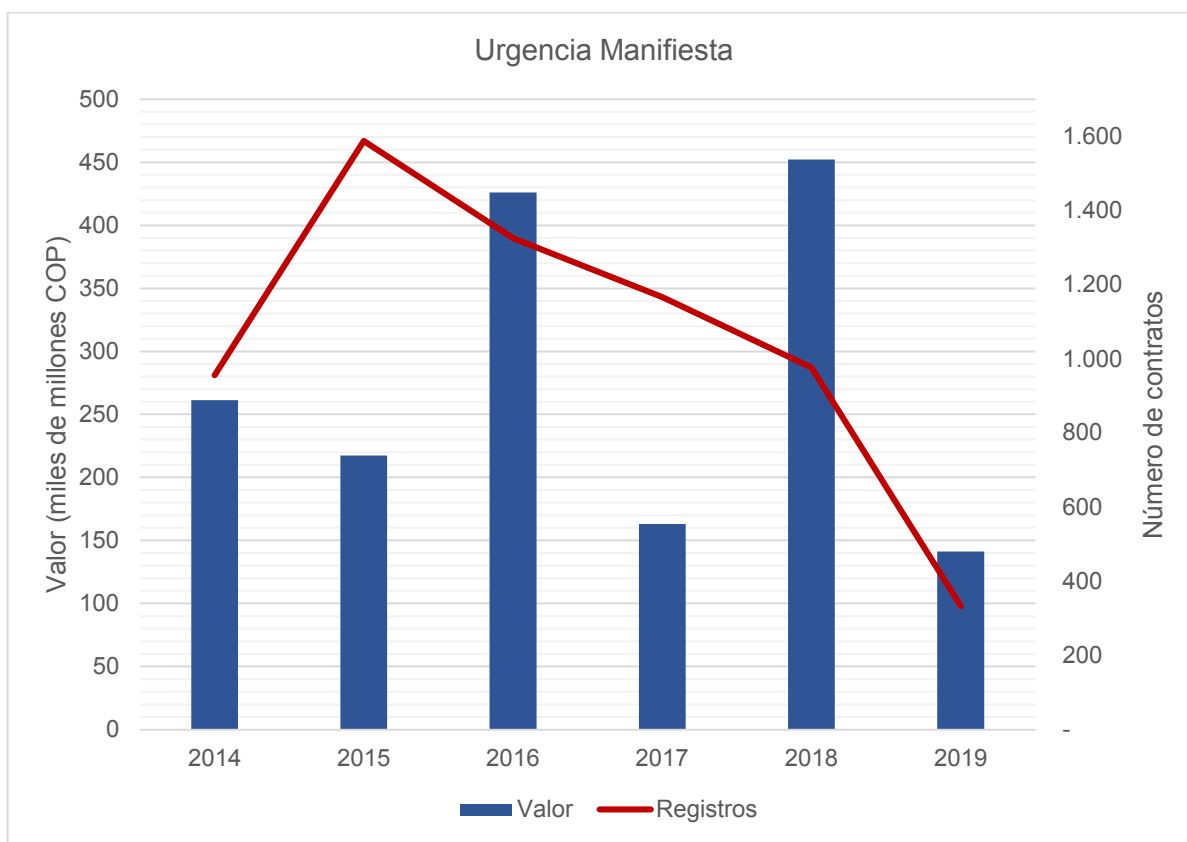
1. Urgencia manifiesta

El SECOP tiene para el período de análisis registro de 6.344 registros contratos celebrados sin competencia con la justificación de existir una circunstancia de urgencia manifiesta, por valor de \$1.6

billones. En el nivel nacional hay 1.585 registros por valor de \$1 billón, y en el nivel territorial 4.759 registros por valor de \$601.729 millones.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la urgencia manifiesta en el período de análisis. El número de registros sube de forma importante en el año 2015 y luego baja de forma consistente y el valor de los contratos tiene dos picos en 2016 y 2018.

Gráfica N°6: Contratación directa en la causal de urgencia manifiesta 2014 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La siguiente tabla muestra los registros de contratación directa por urgencia manifiesta para el período de análisis por tipo de contrato:

Tabla N°4: Registros de contratación directa por tipo de contrato en la causal de urgencia manifiesta 2014 - 2019

Tipo de contrato	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
Acuerdo Marco	\$ 7.200.000	1	\$ 1.560.000	1	\$ 8.760.000	2
Arrendamiento	\$ 82.509.489.511	54	\$ 8.592.491.386	88	\$ 91.101.980.897	142
Comodato	-	16	-	3	-	19
Compraventa	\$ 19.055.797.230	284	\$ 38.724.438.904	364	\$ 57.780.236.134	648
Concesión	-	-	\$ 6.395.400	1	\$ 6.395.400	1
Consultoría	\$ 3.728.364.055	63	\$ 11.020.104.610	91	\$ 14.748.468.665	154
Fiducia	\$ 4.530.888.000	1	-	-	\$ 4.530.888.000	1
Interventoría	\$ 4.641.252.967	25	\$ 20.202.443.502	147	\$ 24.843.696.469	172
Obra	\$ 3.150.000.000	1	\$ 1.874.235.349	2	\$ 5.024.235.349	3
Otro Tipo de Contrato	\$ 145.291.743.022	111	\$ 49.604.451.822	221	\$ 194.896.194.844	332
Prestación de Servicios	\$ 724.368.617.071	937	\$ 330.117.123.354	2.027	\$ 1.054.485.740.425	2.964
Suministro	\$ 93.715.375.513	85	\$ 120.100.601.626	1821	\$ 213.815.977.139	1.906
Total en COP	\$ 1.080.998.727.369	1.578	\$ 580.243.845.953	4.766	\$ 1.661.242.573.322	6.344
Total en USD	390.901.398		209.822.755		600.724.153	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El tipo de contrato que representa un mayor valor en la contratación directa por urgencia manifiesta es el contrato de prestación de servicios con un valor superior a un billón de pesos (\$1.054.485.740.425) y con 2.964 contratos que representan el 63,48% del valor total de los contratos de urgencia manifiesta y el 46,72% del total de los contratos.

Encontramos deficiencias en el uso de la causal de urgencia manifiesta para contratar directamente, particularmente en los contratos de arrendamiento de inmuebles, pues la normativa permite la contratación directa para el arrendamiento o adquisición de inmuebles¹⁰. Las siguientes entidades registran contratos de arrendamiento de inmuebles bajo la causal de urgencia manifiesta: Corporación Nasa Kiwe (22 contratos), Contraloría General de la República (4 contratos), Registraduría Nacional del Estado Civil (4 contratos), Fiscalía General de la Nación (2 contratos), Consejo Superior de la Judicatura (2 contratos),

¹⁰ Literal (i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Departamento Nacional de Estadística (1 contratos), Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- (1 contrato) y Dirección General de la Policía -PONAL (1 contrato). En el nivel territorial 38 de los 50 registros de arrendamientos son de inmuebles, 17 de ellos del municipio de Valdivia, Antioquia.

En el nivel territorial hay 88 contratos de arrendamiento contratados directamente al amparo de la causal de urgencia manifiesta, de los cuales 50 son contratos de arrendamiento de muebles, particularmente de equipos para atender emergencias invernales. En este último caso, las entidades estatales cumplieron a cabalidad con el propósito de la causal de contratación directa.

Existe una imprecisión en el registro de una orden de compra al amparo de un acuerdo marco como una contratación directa por urgencia manifiesta.

La Unidad Nacional de Protección tiene 16 registros de arrendamiento de vehículos blindados en los cuales no es clara la emergencia pues son arrendamientos recurrentes que podrían haber sido sometidos a procesos competitivos mejorando la planeación de los procesos de compra.

El uso del contrato de comodato no es frecuente con 16 registros en el nivel nacional y 3 en el nivel territorial.

En el contrato de compraventa observamos 304 contratos que tienen un valor menor a diez millones de pesos, estos contratos equivalen al 47% de total de los contratos de compraventa de contratación directa por urgencia manifiesta.

Revisamos los dos registros de consultoría por más de mil millones de pesos en el nivel territorial que son de la Corporación Autónoma Regional de Caldas -CORPOCALDAS- para estudios geológicos, geotécnicos e hidráulicos para reducción de riesgo en dos zonas de la ciudad de Manizales, uno con una persona natural y el segundo con una persona jurídica.

En prestación de servicios vemos una tendencia en el nivel nacional y en el territorial, a contratar servicios de apoyo a la gestión argumentando una situación de urgencia manifiesta. De los 2.964 contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión registrados en el SECOP en la causal de urgencia manifiesta de la contratación directa, 2.255 registros corresponden a contratos de prestación de servicios con personas naturales por un valor de \$74.420.221.930.

A continuación, las diez entidades estatales que en las vigencias objeto del presente estudio tienen mayor número de registros de contratación directa por urgencia manifiesta:

Tabla N°5: Entidades estatales con mayor numero de contratos directos en la causal de urgencia manifiesta 2014 - 2019

Entidad estatal	Registros
Corporación Nasa Kiwe	1.178
Antioquia – Hospital Venancio Díaz Díaz de Sabaneta – Medellín	563
Meta – Municipio de Puerto Gaitán	465
Cundinamarca – Institución Educativa Departamental Serrezuela – Madrid	346
Putumayo – Alcaldía Municipio de Mocoa	220
Unidad Nacional de Protección	73
Putumayo – Gobernación	69
Valle del Cauca - Alcaldía Municipio Calima	65
Instituto Colombiano Agropecuario	62
Santander – Gobernación	62

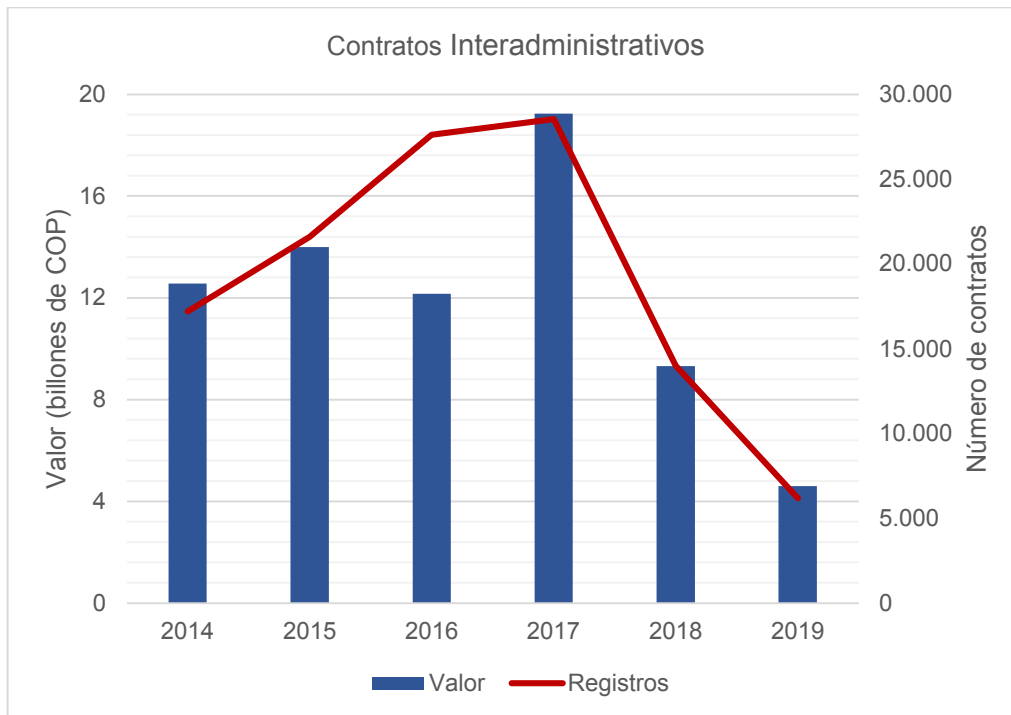
Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Al revisar los procesos de compra registrados bajo la modalidad de contratación directa en la causal de urgencia manifiesta vemos que existe una tendencia a abusar de la figura. Por una parte, hay un gran número de contratos de valor bajo que obedecen a necesidades inmediatas y operativas de las entidades estatales, tales como servicios de plomería, de mecánica, compra de suministros básicos, lo cual lleva a resaltar la necesidad de fijar un umbral para permitir contratación directa de bienes para el funcionamiento y operación de entidades estatales. De otra parte, es necesario que las oficinas de control interno y los organismos de control revisen con cuidado estos registros para aplicar los correctivos y así disminuir el abuso de esta causal.

2. Contratos interadministrativos

La siguiente gráfica muestra el valor y el número de contratos interadministrativos en el período de análisis. El año 2017 tiene un pico en valor y número de contratos.

Gráfica N°7: Contratación directa en la causal de contratos interadministrativos 2014 – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los contratos interadministrativos son los celebrados en entidades del estado. La norma establece que los contratos interadministrativos pueden ser contratados de forma directa, siempre que las obligaciones derivadas de estos tengan relación directa con el objeto de la entidad, y que en los casos de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación, encargos fiduciarios y fiducia cuando quien ejecuta el contrato es un institución de educación superior, una sociedad de economía mixta, una entidad sin ánimo de lucro conformada por entidades públicas o por federaciones no hay lugar a un contrato interadministrativo. En estos casos particulares, las entidades estatales deben seleccionar su proveedor o contratista a través de procesos competitivos (licitación o selección abreviada)¹¹. En consecuencia, las entidades estatales en capacidad de construir, suministrar, prestar servicios de evaluación, cumplir con tareas fiduciarias deben participar en procesos de selección en igualdad de condiciones con los demás agentes del mercado.

La lectura de la norma citada nos lleva a hacer una distinción entre contrato y convenio interadministrativo. En el contrato interadministrativo hay una relación conmutativa en la cual, una parte, la entidad estatal que

¹¹ Literal (c) numeral 4 artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

es proveedor o contratista entrega bienes, obras o servicios y la otra que paga por ellos. Los convenios interadministrativos deben ser contratos no conmutativos en los cuales dos entidades estatales acuerdan la colaboración entre entidades estatales sin que haya un intercambio de bienes, obras o servicios por un precio.

El SECOP tiene 115.111 registros de contratos interadministrativos por valor superior a 70 billones de pesos para el período objeto de estudio. La siguiente tabla muestra el número y el valor de los contratos interadministrativos registrados de acuerdo con el nivel de la entidad estatal.

Tabla N°6: Total de contratos interadministrativos por nivel de la administración pública 2014 -2019

	Valor	Registros
Contratos interadministrativos del nivel nacional	\$ 34.068.858.834.009	25.326
Convenios interadministrativos del nivel territorial	\$ 37.794.455.911.767	89.785
Total en COP	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Total en USD	25.986.589.552	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Revisamos los registros del SECOP de contratos interadministrativos y los clasificamos en dos categorías para efectos de análisis: (i) contratos en los cuales existe una relación conmutativa entre las partes, es decir en los cuales una de las partes entrega una suma de dinero y la otra un bien, obra o servicios; y (ii) convenios interadministrativos en los cuales las entidades estatales cooperan para cumplir con sus funciones. El filtro lo hicimos con la expresión “aunar esfuerzos” en la columna de descripción del objeto para identificar los convenios interadministrativos.

La siguiente tabla muestra los resultados del filtro:

Tabla N°7: Contratos interadministrativos conmutativos y no conmutativos por nivel de la administración pública 2014 - 2019

	Valor	Registros
Contratos interadministrativos conmutativos en COP	\$ 20.680.603.979.582	44.712
Contratos interadministrativos conmutativos en USD	7.478.340.920	
- Contratos interadministrativos conmutativos nivel nacional	\$ 9.854.728.113.703	11.207

	Valor	Registros
- Contratos interadministrativos conmutativos nivel territorial	\$ 10.825.875.865.879	33.505
Contratos interadministrativos no conmutativos en COP	\$ 51.182.710.766.194	70.399
Contratos interadministrativos no conmutativos en USD	18.508.248.632	
- Contratos interadministrativos no conmutativos nivel nacional	\$ 24.214.130.720.306	14.119
- Contratos interadministrativos no conmutativos nivel territorial	\$ 26.968.580.045.888	56.280

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Es significativo que el número y valor de los contratos interadministrativos en los que hay adquisición de bienes, obras o servicios es mayor al número de contratos en los cuales las entidades estatales acuerdan adelantar actividades de forma conjunta o aunar esfuerzos para obtener resultados propios de su misión. Es decir, estos contratos son en su mayoría compra pública en sentido estricto.

Otra forma de clasificar los contratos interadministrativos para propósitos es entre aquellos que tienen valor y aquellos que no lo tienen. La siguiente tabla muestra los resultados de esta clasificación:

Tabla N°8: Contratos interadministrativos con valor y sin valor registrado por nivel de la administración 2014 - 2019

	Valor	Registros
Contratos interadministrativos con valor registrado en COP	\$ 71.863.314.745.776	102.081
- Contratos interadministrativos con valor registrado nivel nacional	\$ 34.068.858.834.009	19.101
- Contratos interadministrativos con valor registrado nivel territorial	\$ 37.794.455.911.767	82.980
Contratos interadministrativos sin valor registrado en COP	N/A	13.030
- Contratos interadministrativos sin valor registrado nivel nacional	N/A	6.225
- Contratos interadministrativos sin valor registrado nivel territorial	N/A	6.805
Total en COP	\$ 71.863.314.745.776	115.111
Total en USD	25.986.589.552	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

En principio los contratos no conmutativos son aquellos en los que las partes no entregan una suma de dinero a cambio de bienes obras y servicios. En consecuencia, en principio deben ser aquellos en los que dos o más entidades estatales suman esfuerzos para cumplir su misión o aquellos en virtud de los cuales una entidad estatal transfiere a otra, recursos para el desarrollo de un programa concreto.

Para poder sacar conclusiones a partir de las clasificaciones anteriores, revisamos las entidades estatales con mayor número de contratos interadministrativos. En el nivel nacional las entidades estatales con mayor número de contratos interadministrativos registrados son el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1.900), la Dirección General de la Policía Nacional (1.886), el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre -COLDEPORTES- (1.335), el Departamento de Prosperidad Social -DPS- (1.303), el Ministerio del Interior (1.077), la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- (975), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- (944), el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- (896) y el Ministerio de Educación Nacional (883). Al revisar el valor registrado de los contratos interadministrativos la composición de este grupo cambia como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla N°9: Entidades estatales con los contratos interadministrativos de mayor valor 2014 – 2019

Entidad estatal	Valor
Ministerio de Educación Nacional -MEN-	\$ 3.335.393.638.753
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	\$ 3.215.148.907.604
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 2.061.212.188.446
COLDEPORTES	\$ 1.710.081.514.187
Ministerio de Vivienda y Territorio	\$ 1.696.219.401.645
Ministerio del Interior	\$ 1.575.668.504.815
BANCOLDEX	\$ 1.575.314.000.000
Fondo de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$ 1.560.000.209.938
Ministerio de Minas y Energía	\$ 1.363.519.627.361
Ejército Nacional	\$ 1.197.992.994.668

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

En el nivel territorial las diez entidades estatales con mayor número de contratos interadministrativos registrados son la Gobernación de Boyacá (4.506), la Gobernación de Cundinamarca (3.651), la Gobernación de Antioquia (1.882), la Alcaldía de Medellín (1.670), el Instituto Distrital de las Artes -IDARTES- (1.657), la ESE Carmen Emilia Ospina de Neiva (1.589), el Instituto Departamental de Cultura

y Turismo de Cundinamarca (1.444), la Gobernación de Nariño (1.381), la Gobernación del Huila (1.294), y la Gobernación de Guaviare (1.212). La composición de este grupo respecto del valor de los contratos es la que muestra la siguiente tabla:

Tabla N°10: Entidades estatales de nivel territorial con los contratos interadministrativos de mayor valor 2014 – 2019

Entidad estatal	Valor
Alcaldía de Medellín	\$ 5.151.067.550.740
Gobernación de Cundinamarca	\$ 3.948.516.583.781
Gobernación de Antioquia	\$ 1.312.040.337.907
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	\$ 1.270.535.458.248
Gobernación de Boyacá	\$ 1.229.347.070.442
Gobernación del Valle del Cauca	\$ 1.025.459.173.700
Fondo Financiero Distrital de Salud	\$ 931.782.051.195
Instituto para el Desarrollo de Antioquia	\$ 879.738.243.464
Municipio de Rionegro. Antioquia	\$ 808.492.597.030
Gobernación de Santander	\$ 703.592.911.622

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Esta muestra arrojó 44.712 registros por \$20.6 billones en los que hay una relación conmutativa entre entidades estatales para la prestación de bienes, obras o servicios. La ausencia de competencia en la mayoría de los contratos interadministrativos conmutativos restringe la competencia pues impide la participación de otros agentes del mercado en el sistema de compra pública.

Estamos frente a proveedores o contratistas que son entidades estatales o que tienen participación pública, y que su condición les ofrece ventajas competitivas, poniéndolas en mejores condiciones que los demás agentes del mercado, en detrimento de la competencia y de los demás agentes.

La siguiente tabla muestra las entidades estatales que con mayor frecuencia son contratistas en los contratos interadministrativos conmutativos entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019:

Tabla N°11: Entidades estatales con contratos interadministrativos conmutativos de mayor valor 2014 - 2019

Entidad estatal	Valor	Registros
Hospitales e instituciones de salud	\$ 6.029.396.728.750	13.317
Universidades e Institutos Tecnológicos	\$ 1.948.183.626.120	3.147
Banco Agrario	\$ 921.174.420.998	41
Asociaciones	\$ 656.233.317.281	3.043
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá	\$ 645.931.877.703	399
UNE Empresa de Telecomunicaciones	\$ 640.820.799.336	316
Servicios Postales Nacionales	\$ 392.488.096.013	1.622
Imprenta Nacional	\$ 325.572.918.267	927
Cajas de Compensación y Cámaras de Comercio	\$ 156.627.469.692	907
Sociedad Hotelera Tequendama	\$ 152.490.959.418	234
RTVC	\$ 103.299.300.028	186
Unidad Nacional de Protección	\$ 56.973.362.511	82
Total en COP	\$ 12.029.192.876.117	24.221
Total en USD	4.349.892.557	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Es natural que los contratos de mayor valor hayan sido suscritos con hospitales e instituciones de salud por la forma en la cual opera el sistema de salud colombiano (sistema de cobertura) que lleva a la Nación, departamentos y municipios a contratar servicios con las empresas sociales del Estado.

En el caso de las universidades y los institutos tecnológicos hay dos tipos de contratos, en las universidades consultorías y en los institutos convenios para matrícula pública, es decir acuerdos en los cuales las instituciones educativas reciben estudiantes con cargo a recursos públicos que entregan los departamentos, distritos y municipios.

La normativa colombiana establece la obligación de contratar algunos servicios con ciertas entidades estatales: servicios postales ordinarios con Servicios Postales, la publicación de actos administrativos con la Imprenta Nacional y algunos servicios audiovisuales con RTVC. Sin embargo, la revisión de los registros de los contratos suscritos con estas entidades muestra que los objetos de los contratos no cumplen en todos los casos con lo establecido en la normativa. Es usual encontrar contratos en virtud de los cuales estas entidades estatales adquieren obras, bienes y servicios en nombre de otras entidades estatales, burlando la competencia, generando costos de transacción adicionales e ineficiencias en el gasto público.

Los autores revisaron los registros de los contratos interadministrativos de las entidades estatales que registraron contratos por mayor valor para identificar los contratistas y el objeto de tales contratos.

(a) Alcaldía de Medellín

La Alcaldía de Medellín tiene 1.670 registros de contratos interadministrativos por más de 5 billones de pesos durante el periodo de estudio. Los proveedores o contratistas recurrentes de contratos interadministrativos son la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU- con 76 contratos por \$1.093.932.294.799, la Empresa para la Seguridad Urbana -ESU- con 114 contratos por \$669.704.075.388, la Universidad de Antioquia con 204 contratos por \$277.085.245.833, Plaza Mayor con 90 contrato por \$139.830.567.847, y Metroparques E.I.C.E con 74 contratos por \$204.936.505.810.

Los contratos con EDU y ESU son contratos entre entidades estatales en virtud de los cuales el municipio de Medellín encarga bienes, obras y servicios a estas entidades. Es importante entender que, si bien no hay irregularidad alguna, es conveniente revisar si esa es la forma más eficiente de adquirir bienes y servicios en términos de costos de transacción, y si en los procesos de selección cabría la competencia, lo cual genera mayor valor público representado en mejores precios y ampliación del mercado.

La revisión de los objetos de los contratos muestra una suma importante de recursos de la Alcaldía de Medellín transferidos a la EDU y a la ESU para gerenciar y gestionar proyectos. Los contratos con la Universidad de Antioquia son consultorías especializadas, acompañamientos a la gestión pública y capacitación, en su mayoría.

Hay un número importante de registros con proveedores o contratistas que no son entidades estatales, cerca de 100 fundaciones y corporaciones. En consecuencia, un número importante de registros tiene problemas de calidad y deberían estar en otra causal de contratación directa.

(b) Gobernación de Cundinamarca

La Gobernación de Cundinamarca tiene 3.651 contratos interadministrativos registrados en el período de estudio por \$3.948.516.583.781. La siguiente tabla muestra los contratistas con más peso en la contratación directa por la causal de contratos interadministrativos:

Tabla N°12: Tipo de contratista de la Gobernación de Cundinamarca en contratos interadministrativos 2014 - 2019

Contratista	Valor	Registros
Nación	\$ 2.819.892.097.875	2
Empresas Sociales del Estado / Hospitales	\$ 470.565.183.222	1.442
Fondo de Desarrollo de Cundinamarca	\$ 131.761.706.645	47
Municipios	\$ 99.147.061.045	1.480
Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca	\$ 89.961.005.216	59
Instituto de infraestructura y concesiones de Cundinamarca - ICCU-	\$ 50.800.181.943	8
Universidades	\$ 23.061.493.695	69
Otros	\$ 266.871.283.484	548
Total en COP	\$ 3.948.516.583.781	3.651
Total en USD	1.427.828.373	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los dos contratos con la Nación son los convenios interadministrativos en los cuales se fijan las condiciones de cofinanciación del RegioTram y del Transmilenio de Soacha.

Los contratos con Empresas Sociales del Estado y Hospitales tienen variedad de objetos que podemos clasificar así: (i) apoyar financieramente a la ESE o al Hospital, 641 contratos por \$231.626.633.378; (ii) prestación de servicios de salud para la población pobre, 191 contratos por valor de \$70.851.684.790; (iii) implementar el modelo integral de atención en salud 55 contratos por valor de \$16.927.692.951; (iv) comodatos, 16 contratos por valor \$5.584.432.750 (es importante tener en cuenta que el comodato es un préstamo de uso y en consecuencia, no debería tener valor registrado pero existe la costumbre de señalar el valor del bien objeto de comodato como valor del contrato); (v) actividades para disminuir factores de riesgo a través de apoyo en acciones de inspección y vigilancia en municipios de categoría 4, 5 y 6, 32 contratos por valor de \$3.496.719.448; (vi) los 545 contratos restantes por valor de \$142.078.019.905 corresponden a una variedad de objetos que es difícil agregar en categorías.

Los contratos suscritos entre la Gobernación de Cundinamarca y el Fondo de Desarrollo de Cundinamarca son para la gerencia de proyectos asociados, para la adquisición de elementos tecnológicos y logísticos para la movilidad y la seguridad vial.

Los contratos con los municipios podemos agruparlos de acuerdo con su objeto así: (i) 286 comodatos por \$13.223.041.081; (ii) 67 contratos para la demarcación urbana y rural por \$16.623.423.567; (iii) 52 contratos relacionados con el programa de alimentación escolar y alimentación de adultos mayores por

valor de \$10.706.497.865; (iv) 43 contratos relacionados con la revisión de los planes de ordenamiento territorial por valor de \$9.682.085.026; (v) 115 contratos para la ejecución de recursos provenientes de estampilla para el bienestar del adulto mayor por valor de \$4.550.249.426; (vi) 46 contratos relacionados con seguridad, convivencia, control de psicoactivos por valor de \$4.565.341.407; (vii) 12 contratos para apoyar la adquisición de equipos para temas de mejora de productividad y competitividad por \$808.768.986; y (viii) 9 contratos para el mejoramiento de las casas de gobierno por \$3.369.766.711. Estos contratos representan el 64% del valor total de los contratos interadministrativos suscritos entre la Gobernación de Cundinamarca y sus municipios.

Los contratos interadministrativos suscritos entre la Gobernación de Cundinamarca y los municipios del departamento en la ventana de tiempo, por valor superior a mil millones de pesos son con (i) San Juan de Rioseco, convenio para la celebración de la semana de la juventud por \$7.820.000.000¹²; (ii) Choachí, un comodato por \$3.263.165.489; (iii) Carmen de Carupa, un comodato por \$2.459.195.205; (iv) Cajicá, unión de esfuerzos para la demarcación, señalización y semaforización del área urbana del municipio por \$1.600.000.000; (v) Soacha, un convenio para la apropiación de ciencia, tecnología e innovación por valor de \$1.354.790.000; (vi) Nemocón, un convenio para implementar una red de ciclorutas y senderos peatonales por \$1.350.000.000; (vii) Cogua, un convenio para implementar una red de ciclorutas y senderos peatonales por \$1.282.175.799; (viii) dos contratos con Villapinzón, un comodato por \$1.212.122.368 y un convenio para el programa de alimentación escolar por \$1.063.549.500; (ix) Sasaima, Jerusalén, Venecia, Quebrada Negra, Media, Junín, Anapoima y Tausa, un convenio para comprar vehículos en el marco del programa de gobernanza, seguridad, convivencia, paz y posconflicto por \$1.063.549.500; y (x) Chipaque, un convenio para manejo de riesgo de emergencias por \$1.006.050.000.

La Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca presta servicios para la adquisición de predios estratégicos para la conservación del agua, gestión de proyectos de diseño, construcción y rehabilitación de infraestructura, logística para eventos, entre otros. En este caso podemos hacer el mismo comentario que hicimos frente a los contratos del municipio de Medellín con EDU y ESU.

La Gobernación de Cundinamarca registró en la ventana de tiempo objeto de estudio 69 contratos con universidades bajo la causal de contratos interadministrativos, 21 de estos son contratos suscritos por valor de \$4.751.591.007, que fueron suscritos con universidades privadas y, en consecuencia, la causal invocada no es aplicable. Estos 21 contratos son estudios de competitividad, prácticas para estudiantes y programas de formación para funcionarios de la gobernación, de la asamblea y de la fuerza pública. Los

¹² El valor real del contrato es \$7.820.000, error de registro típico que no fue identificado en el proceso de depuración y que creemos importante dejarlo consignado en los hallazgos de este ejercicio.

48 contratos con universidades públicas por valor de \$18.309.902.688 corresponden a consultorías, interventorías y programas de formación y capacitación.

(c) Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional es la entidad estatal de nivel nacional con mayor valor de contratos interadministrativos en la ventana de tiempo del presente estudio con 883 contratos por más de \$3 billones. Hay un número muy importante de contratos que no corresponden a contratos interadministrativos pues son contratos suscritos con privados. Este es el caso de los contratos con universidades privadas, los contratos con la OEA y los contratos con asociaciones, federaciones y cabildos.

La siguiente tabla muestra una clasificación de la contratación directa del Ministerio de Educación Nacional bajo la causal de contratos interadministrativos para la ventana de tiempo de este estudio.

Tabla N°13: Tipo de contratista del MEN en contratos interadministrativos 2014 - 2019

	Valor	Registros
ICETEX	\$ 1.811.217.488.615	37
Findeter	\$ 259.512.415.770	4
Distritos y municipios incluyendo a Bogotá	\$ 240.880.801.249	205
Departamentos	\$ 213.944.140.089	92
Universidades	\$ 172.637.414.598	165
ICFES	\$ 156.236.830.135	18
UNE	\$ 38.224.659.037	4
OEA	\$ 24.638.517.552	12
Satena	\$ 14.300.586.294	5
Imprenta Nacional	\$ 12.140.344.551	25
Servicios Postales	\$ 10.167.078.354	4
Asociaciones, federaciones y minorías étnicas	\$ 4.264.898.817	33
Otros	\$ 377.228.463.692	279
Total en COP	\$ 3.335.393.638.753	883
Total en USD	1.206.116.164	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los contratos suscritos con el ICETEX son (i) 3 contratos para transferir los fondos al programa Ser Pilo Paga versiones 2, 3, y 4 por \$1.216.852.535.350; y (ii) 34 contratos para subsidios educativos, excelencia docente, formación de docentes, becas, créditos condonables, especializaciones y maestrías, entre otras.

La actividad contractual del Ministerio de Educación Nacional con los municipios puede clasificarse así: (i) 44 contratos para alimentación escolar por valor de \$191.905.713.674; (ii) 94 contratos relativos a la infraestructura educativa por valor de \$4.939.799.120; y (iii) 132 contratos relativos a la jornada única por valor de \$4.508.710.267. Algunos contratos están repetidos en los ordinales (i), (ii) y (iii) anteriores porque hacen referencia a la infraestructura para atender la jornada única, o la necesidad de expandir la alimentación escolar con ocasión de la jornada única.

Los contratos con los Departamentos son: (i) 59 contratos sin valor para implementar la jornada única; (ii) 41 contratos relacionados con el plan nacional de infraestructura educativa, sin valor; (iii) 13 contratos relacionados con el programa de alimentación escolar por \$183.163.967.759. En el caso de los contratos de los Departamentos, al igual que en los contratos con los municipios, algunos registros se repiten en los ordinales (i), (ii) y (iii) anteriores porque hacen referencia a la infraestructura para atender la jornada única, o la necesidad de expandir la alimentación escolar con ocasión de la jornada única.

La actividad contractual entre FINDETER y el Ministerio de Educación es para la asistencia técnica y administración de recursos para viabilizar predios y proyectos de infraestructura educativa y para la atención de emergencias en el sector educativo.

Los 10 contratos de valor más alto son para el programa de alimentación escolar suman \$129.332.530.045, y fueron suscritos por el Ministerio de Educación Nacional con Cali, Cúcuta, Barranquilla, Villavicencio, Medellín, Bogotá, Valledupar, Quibdó, Santa Marta y Manizales.

Los contratos suscritos entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES están asociados al diseño, pilotaje, evaluación y divulgación de las pruebas SABER.

Es significativo el error de registro de los contratos con la OEA, entidad que claramente no es una entidad estatal de Colombia, error que se repite en el registro de un número importante de universidades que no son públicas, asociaciones y fundaciones (ver Tabla 13).

En el caso de UNE es importante destacar, por un lado que existe un acuerdo marco para la provisión de los servicios que ofrece. UNE, al igual que ETB, tiene derecho al régimen privado justamente para competir en igualdad de condiciones con los demás agentes del mercado de las comunicaciones, por lo cual la

contratación directa en este caso no es consistente con el objetivo de competencia del sistema de compra pública y estas entidades deben participar en procesos competitivos de selección.

Los contratos con la Imprenta Nacional están relacionados con la publicidad en el diario oficial de las decisiones y actos administrativos que debe publicar el Ministerio de Educación, y con otro tipo de publicaciones, las cuales podían haber estado sujetas a competencia o ser parte del acuerdo marco diseñado para el efecto.

(d) ICBF

El número y valor de los contratos interadministrativos del ICBF en el período objeto de estudio es significativo, son 1.900 contratos por \$3.2 billones de pesos suscritos. La siguiente tabla muestra el tipo de proveedor o contratista de los contratos interadministrativos del ICBF en el período de análisis.

Tabla N°14: Tipo de contratista del ICBF en contratos interadministrativos 2014 - 2019

	Valor	Registros
Municipios	\$ 1.191.320.035.574	339
Departamentos	\$ 3.937.851.412	20
Fundaciones	\$ 299.559.126.424	526
Banco Agrario	\$ 288.600.049.978	2
Asociaciones de Padres de Familia	\$ 83.746.128.365	258
Cajas de compensación familiar	\$ 79.974.049.572	57
Empresas sociales del Estado / Hospitales	\$ 31.598.796.487	33
Personas naturales	\$ 840.660.304	36
Otros	\$ 755.572.209.488	629
Total en COP	\$ 3.215.148.907.604	1900
Total en USD	1.162.634.305	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los errores de registro del ICBF en los contratos interadministrativos son significativos: las fundaciones, las asociaciones de padres de familia, las cajas de compensación familiar y las personas naturales no son entidades estatales y por tanto no son sujetos de un contrato interadministrativo (877 contratos por valor de \$ 464.119.964.665). Otro error que distorsiona los datos es el registro de un contrato con una entidad privada por \$121.109.734.750.

Los contratos interadministrativos del ICBF se pueden clasificar de acuerdo a su objeto así: (i) 860 contratos para el Programa de Cero a Siempre por valor de \$2.430.956.884.517; (ii) 265 contratos para el suministro de bienestarina por valor de \$411.063.665.760; (iii) 116 contratos para la protección, restauración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, resocialización y manejo de la criminalidad por valor de \$123.076.719.396; y (iv) 69 contratos relacionados con el programa de alimentación escolar por valor de \$24.195.357.690. Los contratos para el suministro de bienestarina fueron suscritos por el ICBF con departamentos y municipios. Hay dos excepciones que no son representativas en valor.

(e) Ministerio de Agricultura

Los registros de contratos interadministrativos del Ministerio de Agricultura tienen un peso importante en el total de estos contratos. La siguiente tabla muestra el proveedor o contratista de los contratos interadministrativos del Ministerio de Agricultura entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Tabla N°15: Tipo de contratista del Ministerio de Agricultura en contratos interadministrativos 2014 - 2019

Contratista	Valor	Registros
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO-	\$ 1.225.860.541.735	16
FIDUAGRARIA	\$ 194.956.676.220	1
Departamentos	\$ 131.380.626.416	30
Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	\$ 87.578.323.389	1
Asociaciones, resguardos y cabildos	\$ 42.399.512.957	26
Municipios	\$ 13.302.100.414	4
Satena	\$ 6.622.168.362	5
ICA	\$ 3.760.000.000	2
Archivo General de la Nación	\$ 2.098.186.986	7
Servicios Postales Nacionales	\$ 2.057.124.315	9
Banco Agrario	\$ 800.000.000	1
UNP	\$ 482.968.798	5
Imprenta Nacional	\$ 484.428.936	12
Otros	\$ 218.474.990.897	74
Total en COP	\$ 1.930.257.649.425	193
Total en USD	698.003.055	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los contratos suscritos entre el Ministerio de Agricultura con FINAGRO son para la administración de recursos para (i) el Incentivo a la Capacitación Rural; (ii) líneas de crédito con tasa subsidiada de los distintos programas del sector agricultura; (iii) el Certificado de Incentivo Forestal; (iv) proyectos para mejorar productividad y competitividad de pequeños y medianos productores; y (v) administrar la gestión de los riesgos agropecuarios. Estos son contratos para la administración de recursos y para pagar los beneficios previstos en las políticas y programas del sector. El contrato con FIDUAGRARIA es para formular, coordinar y evaluar las políticas de desarrollo competitivo de procesos agropecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural. En virtud de este contrato, FIDUAGRARIA además de administrar y ejecutar estos recursos, contrata las consultorías que debe hacer el sector agricultura para formular y evaluar sus políticas públicas.

Los contratos con departamentos son para la implementación de políticas del sector. Los contratos con las asociaciones y cabildos no son contratos interadministrativos y deben estar registrados en otra causal de la contratación directa.

La recomendación sobre los contratos interadministrativos ha sido recogida por Colombia Compra Eficiente en línea con las mejores prácticas internacionales. Es necesario distinguir los contratos entre entidades estatales para cumplir con las funciones de las mismas y los contratos de compra de bienes, obras o servicios en los cuales el proveedor es una entidad estatal que compite en el mercado. La selección de los proveedores o contratistas en este último caso debe estar sometido a la competencia, pues eximirlos de un proceso competitivo en igualdad de condiciones con los demás agentes del mercado restringe la competencia¹³.

De otra parte, la necesidad de revisar la forma de asignar recursos a fundaciones, asociaciones, cabildos, resguardos requiere una mirada cuidadosa pues en la mayoría de los casos estamos frente a relaciones que no corresponden a la adquisición de bienes, obras y servicios a pesar de que son registradas como compra pública.

3. Contratación del sector defensa

La causal de contratación directa establecida en el literal (d) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dice “la contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición”. El reglamento establece que la adquisición

¹³ Colombia Compra Eficiente. (2016). *Propuesta de Modificación integral del Estatuto General de Contratación*. Gobierno de Colombia

de bienes y servicios del Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Unidad Nacional de Protección que requieren reserva deben hacerse en condiciones de mercado sin necesidad de recibir varias ofertas y exime a la entidad estatal de publicar los documentos del proceso en el SECOP.

La siguiente gráfica muestra la contratación del sector defensa en el período de estudio. El número y valor de los contratos ha disminuido sustancialmente y esto puede estar asociado a la incertidumbre sobre la aplicación de la norma pues la reglamentación que establecía los bienes y servicios en el sector defensa fue suspendida por el Consejo de Estado¹⁴ y posteriormente modificada en el ejercicio de compilación normativa del año 2015¹⁵.

Gráfica N°8: Contratación directa en la causal del sector defensa 2014 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto – Medida cautelar de suspensión provisional, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, 14 de mayo de 2014. Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222).

¹⁵ Artículo 2.2.1.2.1.4.6 del Decreto 1082 de 2015, antigua artículo 78 del Decreto 1510 de 2013.

Esta causal en el SECOP tiene 2.558 registros por valor \$955.638.976.282, en el nivel nacional hay 1.413 registros por \$844.856.679.543 y en el nivel territorial 1.145 registros por \$110.782.296.739 entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019.

Hay entidades que no hacen parte del sector defensa y que sus funciones no contemplan actividades relacionadas con defensa, pero que registraron contratos directos bajo esta causal. Esto resulta en un mal uso de la causal de contratación directa.

Las siguientes entidades estatales que no hacen parte del sector defensa tienen más de 10 registros en esta causal de contratación directa: (i) el Archivo General de la Nación con 30 contratos por \$440.349.996; (ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con 37 contratos por valor de \$8.924.579.082; (iii) el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- con 23 contratos por \$3.501.189.314; (iv) la Rama Judicial con 11 contratos por \$119.919.779, y (v) la Unidad de Restitución de Tierras -URT- con 10 contratos por \$268.048.032. Encontramos también registros en esta causal de contratación directa de una Empresa de Salud del Estado y de colegios.

El equipo investigador revisó los contratos para entender si hay alguna relación entre el objeto de los contratos y verificó que en el caso del Archivo General de la Nación los contratos corresponden a tareas relacionadas con el manejo del archivo del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-. La causal está claramente mal invocada y este es un contrato interadministrativo entre dos entidades estatales.

En los contratos suscritos por las demás entidades estatales que no pertenecen al sector defensa, el objeto no tiene semejanza alguna con la causal: contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición.

En consecuencia, para revisar estos registros creamos una nueva muestra con los registros de las entidades estatales que contratan estos bienes y servicios la cual tiene 1.195 registros por valor de \$800.980.719.265 y que puede caracterizarse así:

Tabla N°16: Tipos de contrato directo en la causal del sector defensa 2014 - 2019

	Valor	Registros
Arrendamiento	\$ 2.000.616.916	30
Comodato	N/A	2

	Valor	Registros
Compraventa	\$ 317.316.716.331	99
Consultoría	\$ 91.737.621.389	15
Interventoría	\$ 1.835.068.179	19
Otro tipo de contratos	\$ 264.195.796.085	130
Prestación de servicios	\$ 127.246.727.543	712
Suministro	\$ 86.608.459.355	191
Total en COP	\$ 890.941.005.798	1.198
Total en USD	322.174.371	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

En estricto sentido no debería haber contratos de comodato bajo esta causal de contratación directa pues la causal del literal (d) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia a la adquisición de un bien o un servicio.

Los contratos de compraventa son en su mayoría de vehículos, repuestos, elementos de dotación y equipos de comunicación.

El Ministerio de Defensa Nacional clasifica en esta causal los convenios que suscribe con las empresas privadas para ofrecer atención especial a la infraestructura e instalaciones de las empresas privadas que requieran apoyo de la Fuerza Pública para proteger actividades económicas de interés general y utilidad pública por razones económicas, ambientales y ecológicas. En SECOP encontramos 116 registros por valor de \$257.555.070.239¹⁶.

La mayoría de los contratos de suministro son para la entrega de combustible y repuestos. En prestación de servicios hay un número muy grande de registros de servicios de mantenimiento a vehículos, servicios médicos, psicológicos y profesionales en materia de salud, y servicios de abogados.

De los 1.145 registros del nivel territorial en esta causal solamente 14 registros por valor de \$1.107.528.083 pueden considerarse como contratos directos bajo la causal de adquisición de bienes y servicios del sector defensa que corresponden a contratos entre municipios y la Policía, la Fiscalía y el Ejército Nacional.

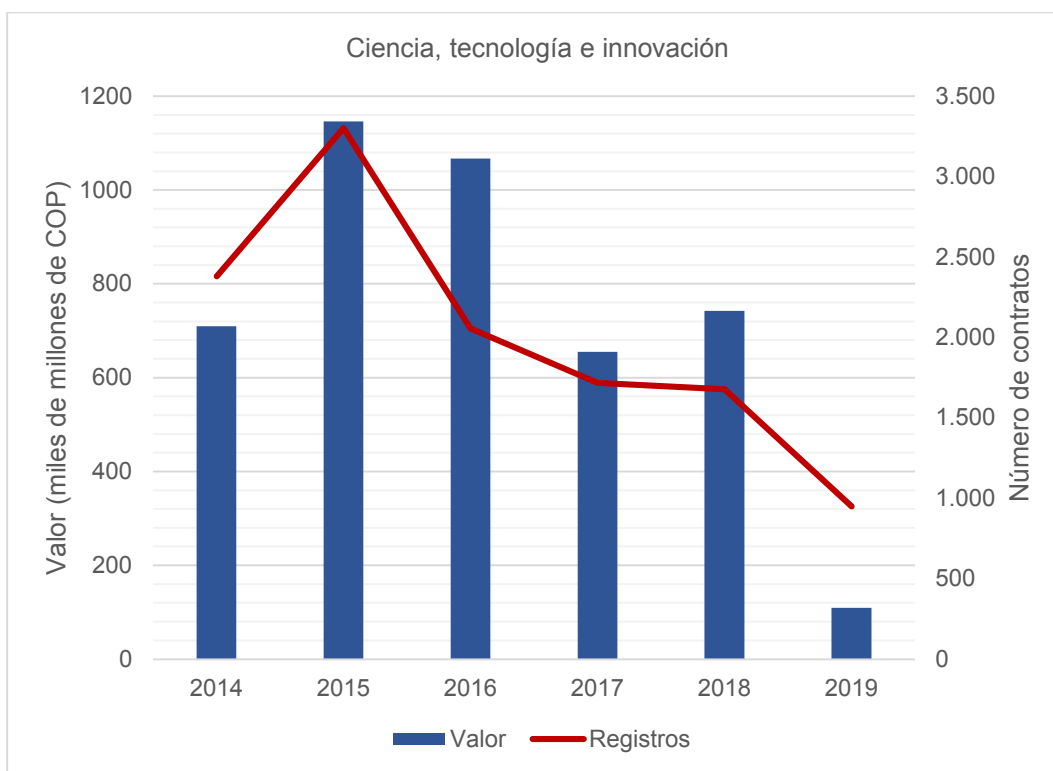
¹⁶ Este tipo de convenios fue revisado por la Corte Constitucional quien estableció su constitucionalidad en la Sentencia T-651 de 1996.

La mejoría es innegable pero aún hay espacio para corregir problemas de calidad de los datos, generando instrucciones precisas de cuando hay lugar a la contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición, revisión por parte del sistema de control interno y trabajo de control de la transparencia por parte de la Procuraduría General de la Nación.

4. CT+I

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la causal de contratación directa cuando el contrato es para desarrollar actividades científicas y tecnológicas.

Gráfica N°9: Contratación directa en la causal de CT+i 2014 – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Para esta causal, el SECOP entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019 tiene 12.081 registros por valor de \$4.429.210.944.591, 6.161 en el nivel nacional por \$3.339.792.349.451 y 5.920 por \$1.029.418.595.140 para el nivel territorial.

La causal de contratación directa a la que hace referencia este apartado es para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, concepto que cubre la creación, fomento, desarrollo y financiación de innovación para la producción, el manejo del medio ambiente o aprovechamiento de recursos naturales, organización, creación y apoyo a centros, parques tecnológicos, incubadoras de empresas y empresas de base tecnológica, fondos de financiación nacionales o regionales, comunicación, transferencia tecnológica, desarrollo de proyectos, servicios y actividades de ciencia, tecnología e innovación¹⁷. La autoridad competente para aclarar a las entidades estatales las dudas sobre la catalogación de actividades científicas, tecnológicas y de innovación es el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La normativa aplicable a esta causal de contratación directa establece tres tipos de contratos: (a) convenio especial de cooperación el cual es celebrado para asociar recursos, capacidades y competencias interinstitucionales, y puede incluir el financiamiento y administración de proyectos (artículos 6, 7 y 8 del Decreto-Ley 393 de 1991 y en el artículo 17 del Decreto-Ley 591 de 1991); (b) contratos de financiamiento (artículo 8 del Decreto-Ley 591 de 1991) para financiar actividades científicas, tecnológicas y de innovación; y (c) contratos para la administración de proyectos (artículo 9 del Decreto-Ley 591 de 1991) que tienen como propósito encargar a un tercero idóneo la gestión y ejecución de un proyecto en materia de ciencia, tecnología e innovación.

El peso de COLCIENCIAS (hoy el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación) en la contratación directa bajo la causal de ciencia, tecnología e innovación es significativo: 678 por valor de \$1.311.847.122.178 los cuales están organizados así (i) 4 registros de consultoría por valor de \$946.515.173; (ii) 1 registro de fiducia sin valor registrado; (iii) 617 registros de otro tipo de contrato por valor de \$1.304.617.756.618; y (iv) 56 registros de prestación de servicios por valor de \$6.282.850.387.

El SENA tiene 2.479 registros por valor de \$ 921.695.999.668. Las Corporaciones Autónomas Regionales también tienen una participación importante con 599 registros por valor de \$ 244.215.102.180, siendo la que más registros tiene la Corporación Autónoma del Valle del Cauca -CVC- con 338 por \$179.162.748.047.

En el orden por número de registros sigue el Instituto Nacional de Salud -INS- con 630 registros por valor de \$26.426.747.377; el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud -IETS- con 210 registros por \$4.751.435.569; el Instituto Nacional de Metrología -INM- con 184 por valor de \$75.695.877.190; el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH- con 162 registros por \$2.580.494.750; el Instituto de Estudios del Ministerio Público con 122 registros por \$2.642.729.372; la Unidad Administrativa Especial de

¹⁷ (a) el artículo 2 del Decreto-Ley 393 de 1991; (b) el artículo 2 del Decreto-Ley 591 de 1991; (c) el artículo 18 de la Ley 1286 de 2009 que modificó la Ley 29 de 1990; y (d) el Documento CONPES 3582 de 2009.

Pensiones de Cundinamarca con 110 registros por valor de \$446.802.233; la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca con 109 registros por \$4.453.808.283; el Servicio Geológico Colombiano con 96 registros por \$88.678.543.857; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- con 95 registros por \$10.840.826.593; la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP- tiene 73 registros por \$109.480.906.736; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene 70 registros por valor de \$137.994.544; y la Dirección Nacional de la Policía tiene 60 registros por \$4.539.968.796.

La dispersión de objetos contractuales y de contratistas es muy alta porque la norma permite utilizar esta causal de contratación directa para bienes y servicios requeridos para actividades de CT+i.

Vemos una participación importante entre los contratistas de las universidades con 816 registros y de fundaciones con 699 registros.

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y las recomendaciones de la llamada Misión de Sabios deben generar oportunidades para que el sistema de compra pública promueva la innovación¹⁸. Las buenas prácticas internacionales señalan métodos participativos y competitivos para la contratación de ciencia, tecnología e innovación. En jurisdicciones en las cuales han utilizado el sistema de compra pública como palanca para la innovación han promovido el dialogo competitivo y asociaciones para el efecto, evitando la asignación del presupuesto de ciencia, tecnología e innovación a través de contratos sin mecanismos competitivos¹⁹. Colombia ha hecho avances formales en compra pública para la innovación²⁰ en línea con la Directiva Europea²¹, y en la misma línea propuso una modificación legal para crear mecanismos competitivos para la compra pública para la innovación como son (i) el diálogo competitivo y (ii) la asociación para la innovación²². De esta manera no habría contratación directa en estos casos y la competencia ofrecería garantías a quienes innovan. Esto debe estar acompañado de la decisión de destinar recursos para la innovación utilizando la palanca del sistema de compra pública.

5. Encargo fiduciario

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la contratación directa invocando la causal del encargo fiduciario que celebran las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Restructuración de Pasivos

¹⁸ En el siguiente sitio esta el informe final de la misión https://minciencias.gov.co/sites/default/files/libro_mision_de_sabios_digital_1_2_0.pdf

¹⁹ OECD (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>.

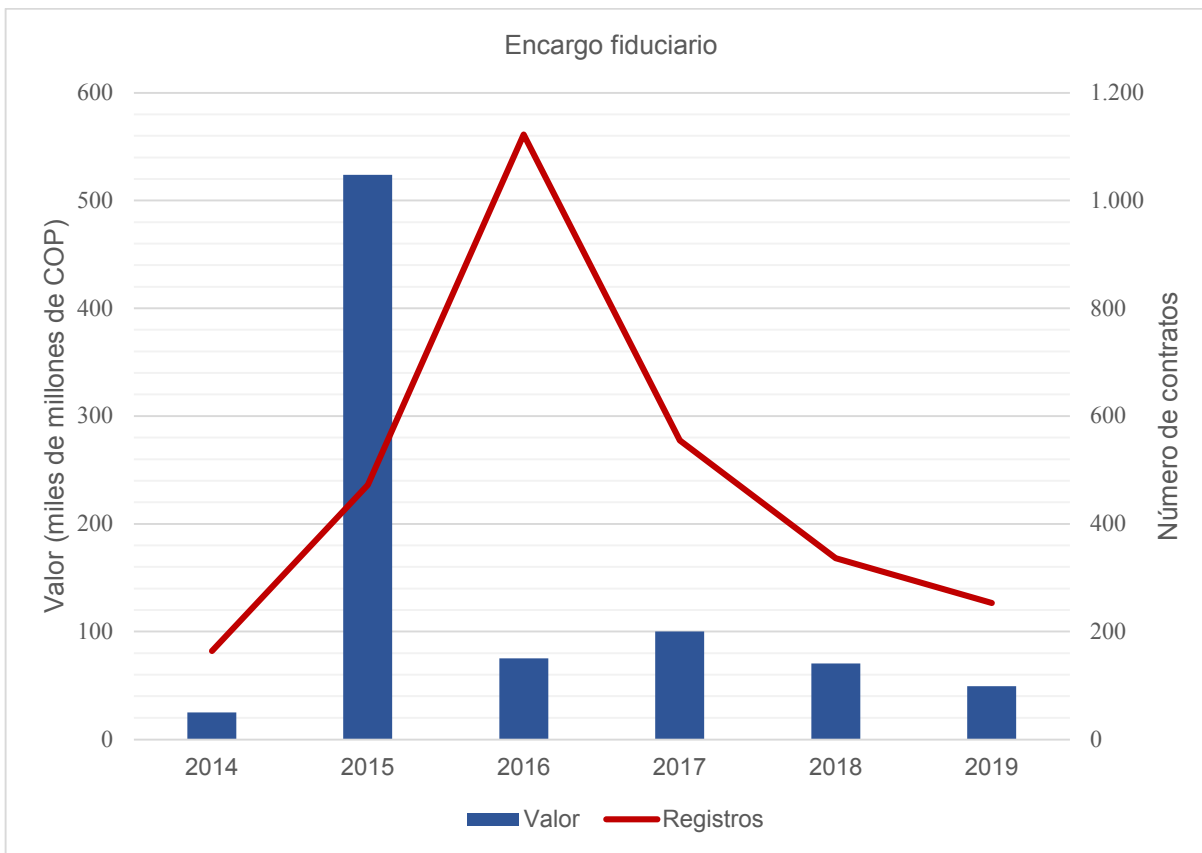
²⁰ Como la guía para la compra pública para la innovación https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf

²¹ Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. 28.3.2014. Diario Oficial de la Unión Europea L94/65.

²² Colombia Compra Eficiente (2016) Propuesta de Modificación Integral del Estatuto de Contratación.

establecida en el literal (f) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Es importante tener en cuenta que esta es una causal aplicable, de forma exclusiva, a las entidades territoriales que deben reestructurar sus pasivos y para un solo tipo de contrato que es el encargo fiduciario.

Gráfica N°10: Contratación directa en la causal de encargo fiduciario para restructuración de pasivos de las entidades territoriales 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La mayoría de los procesos registrados con la causal en revisión no tienen relación alguna con acuerdos de reestructuración de pasivos. Esto genera una alarma sobre la responsabilidad de los servidores públicos que registran esta información. Por ejemplo, hay 842 registros de entidades del nivel nacional por \$58.068.989.981 cuando la ley establece expresamente que esta causal es exclusiva para las entidades territoriales.

Tabla N°17: Tipo de contrato en la causal de contratación directa de encargo fiduciario para reestructurar pasivos de entidades territoriales 2014 - 2019

	Valor		Número de registros	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
Nacional centralizado				
Arrendamiento	\$ 99.818.537	-	1	-
Comodato	-	-	-	6
Compraventa	-	\$ 3.572.800	-	1
Concesión	-	\$ 54.466.866	-	1
Otro tipo de contratos	-	\$ 15.739.356.341	-	15
Prestación de servicios	\$ 4.671.527.439	\$ 16.816.720.055	318	23
Suministro	-	\$ 111.010.889	-	5
Subtotal Nacional Centralizado	\$ 4.771.345.976	\$ 32.725.126.951	319	51
Nacional descentralizado				
Arrendamiento	\$ 37.045.355	\$ 41.681.546	4	3
Compraventa	-	\$ 4.639.362	-	1
Otro tipo de contratos	\$ 3.760.718	\$ 5.606.752.958	1	22
Prestación de servicios	\$ 10.065.882.892	\$ 5.156.476.229	436	19
Subtotal Nacional descentralizado	\$ 10.106.688.965	\$ 10.809.550.095	441	45
Subtotal Nacional COP	\$ 14.878.034.941	\$ 43.534.677.046	760	96
Subtotal Nacional USD	5.380.066	15.742.633		
Territorial				
Arrendamiento	\$ 40.026.434	\$ 1.893.053	9	1
Comodato	\$ 600.000	\$ 35.559.379	1	2
Compraventa	\$ 59.713.600	\$ 79.517.440	3	2
Concesión	\$ 3.500.000	\$ -	1	-
Consultoría	\$ 10.000.000	\$ 29.650.000	1	1
Crédito		\$ 268.129.809.964	-	4

	Valor		Número de registros	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
Fiducia	\$ 4.225.917.718	\$ 420.018.074.614	2	33
Interventoría		\$ 310.123.458	-	1
Otro tipo de contratos	\$ 1.751.342.804	\$ 35.265.511.593	11	44
Prestación de servicios	\$ 39.322.682.261	\$ 14.930.232.228	1.773	119
Suministro	\$ 172.540.831	\$ 1.199.276.287	20	19
Subtotal territorial COP	\$ 45.586.323.648	\$ 739.999.648.016	1.821	226
Subtotal territorial USD	16.484.532	267.592.264		
Total COP	\$ 60.464.358.589	\$ 783.534.325.062	2.581	322
Total USD	21.864.598	283.334.897		

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La revisión de estos contratos muestra que en su gran mayoría los procesos de compra registrados en esta causal corresponden a contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión suscritos con personas jurídicas.

En el nivel territorial vale la pena mencionar que solamente 35 registros corresponden a encargos fiduciarios con empresas fiduciarias sujetas al control de la Superintendencia Financiera, por valor de \$424.243.992.332. Sin embargo, estos registros no corresponden a los encargos fiduciarios requeridos para los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos salvo los de la Gobernación de Caquetá, y el municipio de Barbacoas en el Departamento de Nariño.

Los contratos de encargo fiduciario para la administración de los procesos de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales no es un tipo de compra pública que requiera mayor análisis. Adicionalmente, la baja calidad del registro en esta causal de la contratación directa no permite hacer un estudio detallado de los contratos.

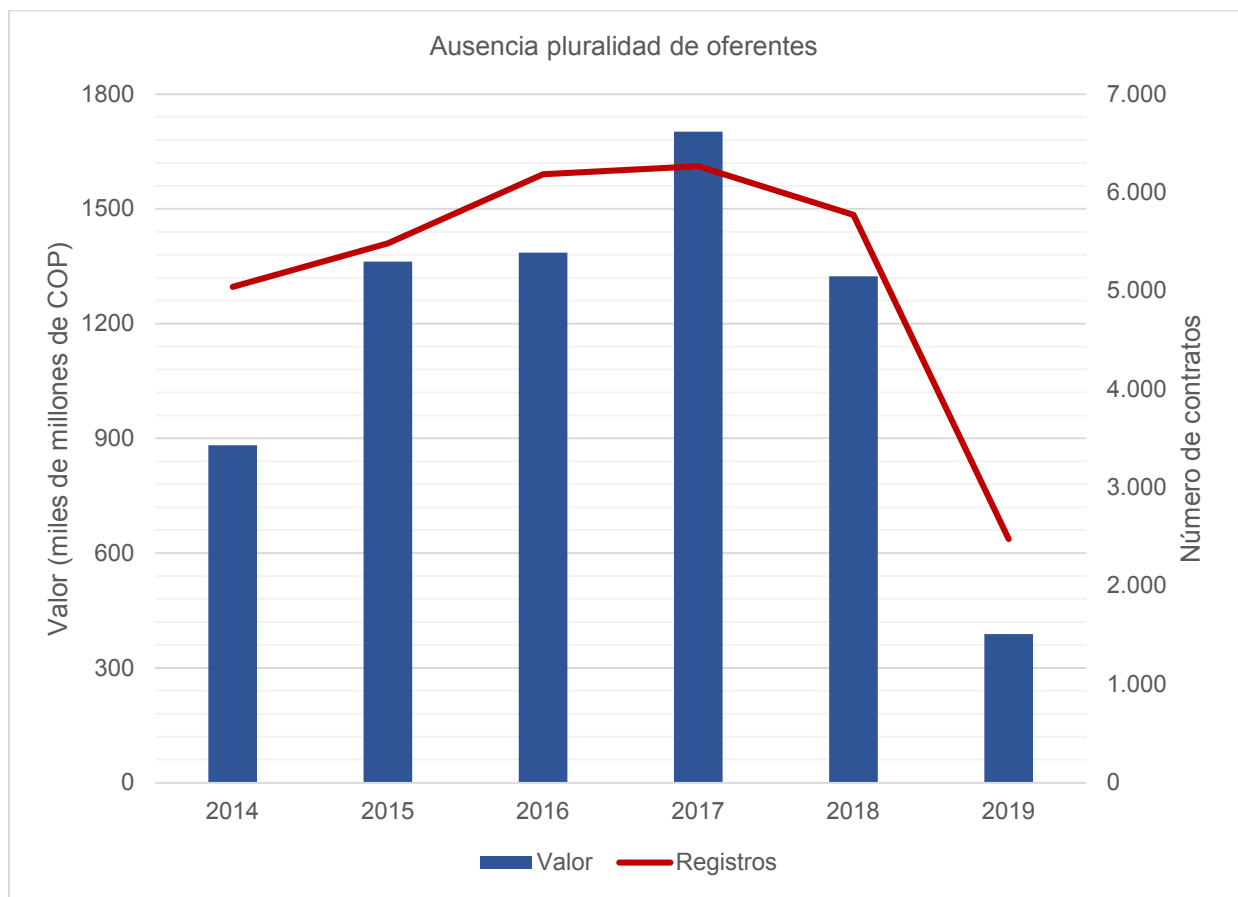
6. Ausencia de pluralidad de oferentes

El literal (g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece como causal de contratación directa la inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado. Esta causal procede cuando no tiene sentido abrir una competencia, pues existe un monopolio, o cuando los bienes o servicios objeto del

contrato deben ser compatibles con los existentes en la entidad estatal y para estos no hay multiplicidad de oferentes, o cuando sobre los bienes, obras o servicios requeridos por una entidad estatal, hay derechos exclusivos de una persona en particular.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la contratación directa al amparo de esta causal durante el período de estudio.

Gráfica N°11: Contratación directa en la causal de ausencia de pluralidad de oferentes 2014 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El SECOP tiene en esta causal 31.226 registros por valor de \$7.043.632.127.863 en contratación directa bajo la causal de ausencia de pluralidad de oferentes.

Tabla N°18: Tipo de contrato en la causal de contratación directa de
inexistencia de pluralidad de oferentes 2014 - 2019

	Valor		Número de registros	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
Nacional				
Acuerdo Marco	-	\$ 1.321.140.956	-	10
Agreg. de Demanda	-	\$ 510.989.505	-	5
Arrendamiento	\$ 14.457.862.861	\$ 44.336.661.446	73	155
Comodato	\$ 43.075.630	\$ 154.376.170	65	376
Compraventa	\$ 95.870.335.791	\$ 1.655.601.721.132	88	1.837
Concesion	-	\$ 469.881.800	-	3
Consultoria	\$ 9.600.000	\$ 6.574.444.524	1	11
Interventoria	-	\$ 1.183.536.790	-	3
Obra	\$ 64.000.000	\$ 7.279.356.744	1	5
Otro Tipo de Contrato	\$ 30.521.184.395	\$ 851.869.402.576	400	1.700
Prestacion de Servicios	\$ 109.153.595.857	\$ 1.834.808.255.414	1.185	4.899
Suministro	\$ 12.585.390.669	\$ 252.879.969.756	41	730
Subtotal Nacional COP	\$ 262.705.045.203	\$ 4.656.989.736.813	1.854	9.734
Subtotal Nacional USD	94.997.123	1.684.020.300		
Territorial				
Acuerdo Marco	-	\$ 2.130.337.374	-	11
Agreg. de Demanda	\$ 48.479.021	\$ 514.854.136	2	3
Arrendamiento	\$ 3.308.442.450	\$ 17.765.944.257	52	88
Comodato	\$ 7.153.575.663	\$ 71.563.078.287	344	911
Compraventa	\$ 21.644.391.724	\$ 173.266.371.417	456	1.362
Concesion	\$ 6.500.000	\$ 90.896.745	3	2
Consultoria	\$ 2.288.065.600	\$ 3.296.497.604	8	16
Fiducia	-	\$ 2.000.000.000	-	1
Interventoria	\$ 104.943.350	\$ 427.860.000	7	2
Obra	-	\$ 16.823.000	-	1
Otro Tipo de Contrato	\$ 41.493.465.189	\$ 578.829.186.413	718	2.672
Prestacion de Servicios	\$ 71.172.431.269	\$ 841.605.292.126	3.988	5.772
Suministro	\$ 32.905.484.970	\$ 246.023.676.023	1.278	1.934
Subtotal territorial COP	\$ 180.125.779.236	\$ 1.937.530.817.382	6.856	12.775
Subtotal territorial USD	65.135.524	700.633.115		
Total COP	\$ 442.830.824.439	\$ 6.594.520.554.195	8.710	22.509

	Valor		Número de registros	
	Personas naturales	Personas jurídicas	Personas naturales	Personas jurídicas
Total USD	160.132.648	\$ 2.384.653.415		

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

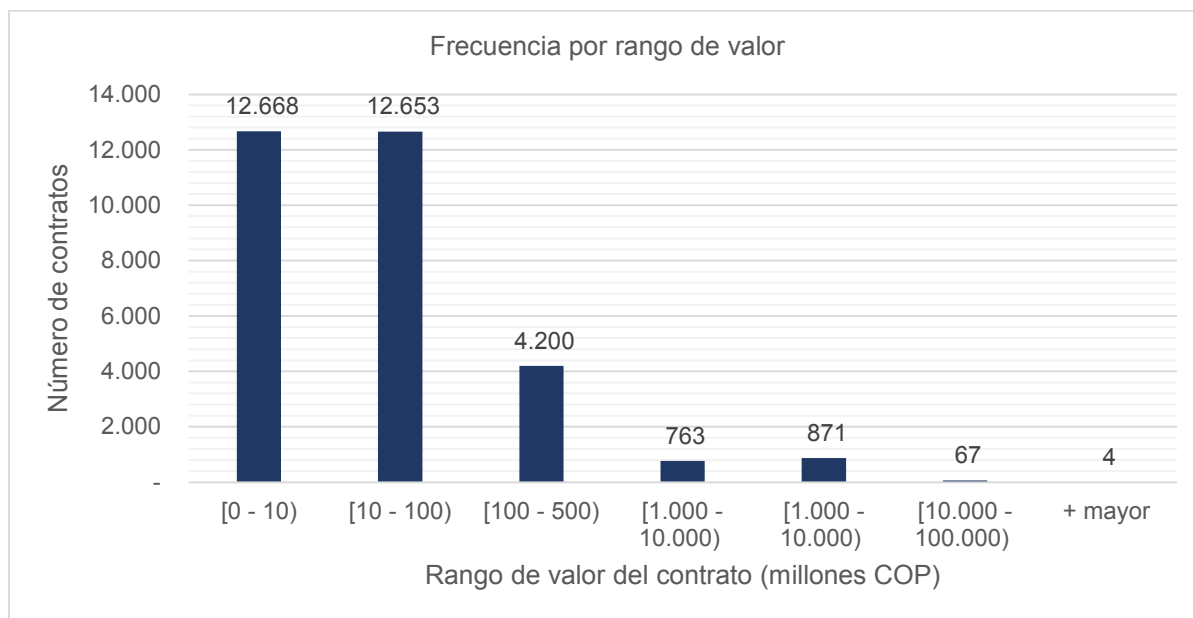
En esta causal hay 127 registros de contratos de arrendamiento. Al igual que ocurre en otras causales de contratación directa, la entidad estatal incluye los contratos de arrendamiento de inmuebles lo cual implica una deficiencia en la calidad de registro, pues existe una causal de contratación directa específica para el arrendamiento de inmuebles.

El número de procesos de compra para la prestación de servicios equivale al 51% del total de los registros de contratación directa por ausencia de pluralidad de oferentes en donde la gran mayoría son servicios personales y apoyo a la gestión, lo cual es otra deficiencia en la calidad del registro.

En el período de estudio en el nivel nacional hay 576 contratos por valor de \$152.966.372.032. Los cuatro contratos de mayor valor suman \$50.763.187.058 y corresponden a tres contratos suscritos por el Ejército Nacional y uno por el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. El contrato de mayor valor fue suscrito entre el Ejército Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Armadas para el suministro de combustibles, grasas y lubricantes por valor de \$20.496.247.549, contrato que está claramente mal registrado pues es un contrato entre entidades estatales y por tanto debería estar en contratos interadministrativos. Además de que cabe la pregunta de si la forma más eficiente de adquirir esos suministros es a través de otra entidad del Estado generando costos de transacción. El contrato del SENA es un contrato por más de \$10 mil millones y está suscrito con una persona natural para unos acoples para prototipos electromecánicos. El objeto del contrato muestra la pertinencia de la causal de contratación pero vale la pena revisar si la persona natural tiene derechos de exclusividad o es el único distribuidor autorizado.

Agrupamos los contratos registrados bajo esta causal de contratación directa por su valor y encontramos lo que muestra la siguiente gráfica:

Gráfica N°12: Frecuencia de la contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión 2014 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los objetos de estos contratos son muy dispersos pero hicimos un esfuerzo para crear las siguientes categorías así: (i) medicamentos tiene 323 registros por valor de \$49.210.061.869; (ii) combustibles y lubricantes tiene 225 registros por valor de \$30.685.278.939; (iii) sistemas de información de propietario Oracle y SAP tiene 159 registros por \$99.440.619,909; (iv) suscripción periódicos, revistas, publicaciones técnicas tiene 205 registros por \$1.024.031.536; (v) otras licencias de software tienen 88 por valor de \$25.593.045.979

En muchos procesos, la justificación de ausencia de oferentes como causal de contratación directa no es evidente si revisamos los tipos de contrato indicados en la Tabla 18 y los contratistas, por lo cual habría sido posible someter la selección del proveedor o contratista a un proceso competitivo.

En este punto vale la pena recordar la propuesta de modificación del régimen general de contratación que sugirió distinguir (i) la ausencia de multiplicidad de proveedores en el mercado, (ii) la necesidad de que los bienes y servicios que vayan a ser adquiridos sean compatibles con los existentes en la entidad estatal y

para estos no haya multiplicidad de proveedores; y (iii) el hecho de que una persona tenga los derechos exclusivos sobre el bien, obra o servicio que requiere la entidad estatal. Lo anterior, por un lado, facilita la decisión del comprador público sobre la modalidad de selección, y por el otro, permite identificar si la entidad estatal al necesitar hacer compatible los bienes, obras y servicios que requiere con su infraestructura e inventarios, resulta capturada por un proveedor.

7. Contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión

Las restricciones presupuestales han llevado a imponer límites en el número de personas vinculadas por una relación legal o reglamentaria en las entidades estatales de nivel territorial. En el nivel nacional, las restricciones presupuestales y las de la carrera administrativa impiden el crecimiento de la planta de acuerdo con las necesidades del servicio. Esta situación ha llevado a que muchas de las personas que trabajan en el sector público lo hagan en virtud de contratos celebrados de forma directa bajo la causal del literal (h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Esta situación ha sido objeto de observaciones por parte del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-²³, de recomendaciones por parte de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública creada en virtud del artículo 361 de la Ley 819 de 2016 y del Decreto 320 de 2017²⁴, de la reflexión en la propuesta de modificación del estatuto general de contratación de 2016²⁵ y de debates de control político²⁶.

Las dificultades que ofrece la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión son, entre otras, las siguientes: (i) las personas vinculadas por estos contratos u órdenes de servicios cumplen funciones propias de la organización en las mismas condiciones, pero no tienen los mismos derechos que otras personas que cumplen las mismas funciones; (ii) la ausencia de garantías laborales desincentiva el compromiso con la organización; (iii) la normativa no permite invertir en la capacitación del talento vinculado a través de contratos de prestación de servicios; (iv) las restricciones presupuestales hacen que las personas vinculadas a través de este tipo de contratos no reciban remuneración por la totalidad del tiempo en el que prestan sus servicios, puesto que en los primeros días

²³ OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

²⁴ Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018). Informe final. Bogotá D.C. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>

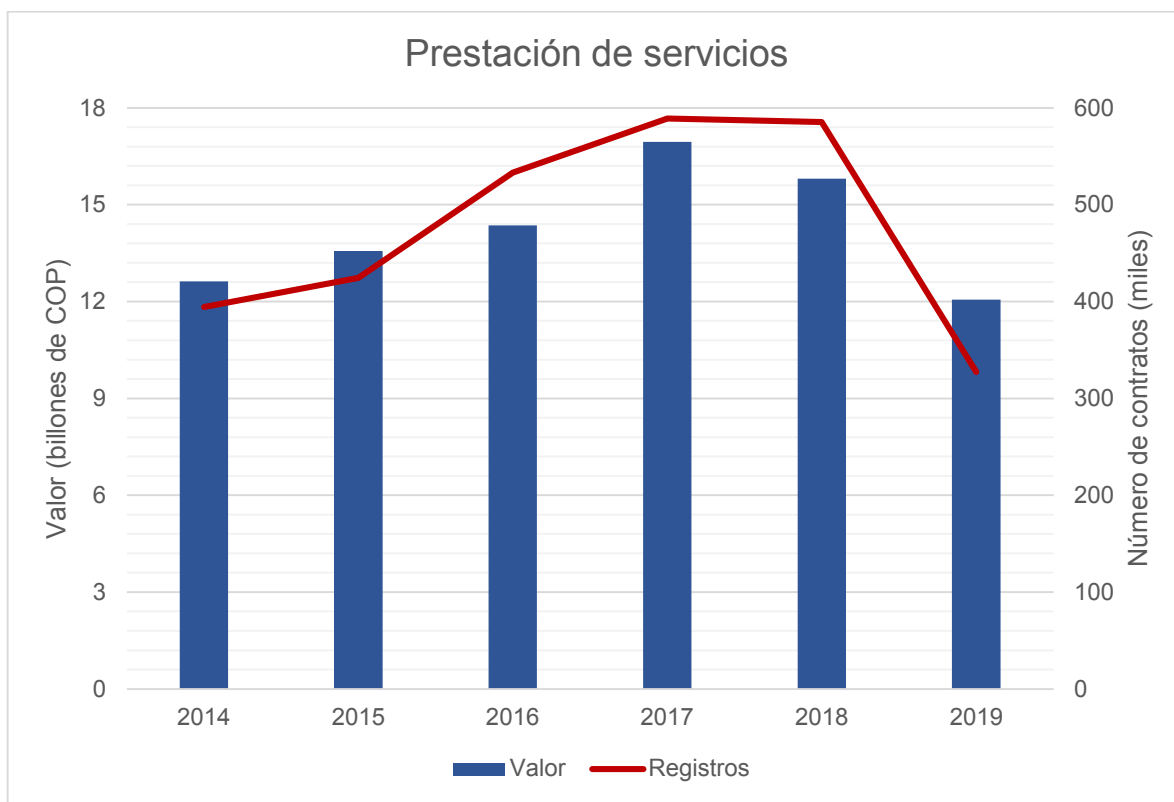
²⁵ Colombia Compra Eficiente (2016) Propuesta de Modificación Integral del Estatuto de Contratación.

²⁶ Debate de la Senadora Angélica Lozano <https://www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/administrativo-y-contratacion/los-contratistas-colombianos-viven-una-esclavitud>
<https://angelicalozano.co/trabajo-decente-contratistas/>

del año generalmente no hay disponibilidad presupuestal; (v) la gestión del conocimiento en la organización es más difícil; y (vi) hay riesgos asociados a la figura de contratistas permanentes por prestación de servicios.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión en la ventana de tiempo del estudio.

Gráfica N°13: Contratación directa en la causal de prestación de servicios y apoyo a la gestión 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El SECOP muestra para la ventana de tiempo del presente estudio 2.661.226 contratos de prestación de servicios con personas naturales por más de \$55 billones.

Tabla N°19: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales 2014 – 2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 20.904.704.834.196	658.318
Territorial	\$ 34.292.187.109.726	2.002.908
Total COP	\$ 55.196.891.943.922	2.661.226
Total USD	19.959.822.067	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La siguiente tabla muestra los contratos de prestación de servicios con personas jurídicas registrados entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019. La comparación entre las cifras de la Tabla 19 (personas naturales) y las de la Tabla 20 muestra la mayor presencia de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales. El número de contratos de prestación de servicios con personas jurídicas (191.512) es mucho menor al de los contratos de prestación de servicios con personas naturales (2.661.226). De otra parte, la diferencia en el valor promedio de los contratos de estos dos grupos es significativa, \$20.741.152 el de las personas naturales y \$157.343.649 el de las personas jurídicas.

Concentraremos el análisis en la contratación de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión con las personas naturales.

Tabla N°20: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas jurídicas por nivel de la administración pública 2014 – 2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 9.099.744.959.145	24.373
Territorial	\$ 21.033.451.868.492	167.139
Total COP	\$ 30.133.196.827.637	191.512
Total USD	10.896.505.687	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El problema asociado a esta forma de vincular personas a la gestión pública es mayor a lo que dicen las cifras de la Tabla 19, pues hay registros de estos contratos en otras causales de contratación directa y en estos datos no están incluidos los trabajadores del sector salud.

Para estudiar los anteriores registros creamos cuatro muestras de acuerdo con el plazo del contrato de prestación de servicios: (i) contratos con plazo menor a 3 meses; (ii) contratos con plazo entre 3 y 9 meses; (iii) contratos con plazo mayor a 9 meses y hasta un año; y (iv) contratos con plazo mayor a un año.

Los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con plazo inferior a 3 meses pueden corresponder a contratos para trabajos transitorios o pago de favores políticos a través de contratos en los que realmente no se espera una contraprestación a cargo del contratista.

Tabla N°21: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales con plazo de 3 meses o menos 2014 – 2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 11.680.548.277.620	392.656
Territorial	\$ 12.569.524.288.037	1.001.817
Total COP	\$ 24.250.072.565.657	1.394.473
Total USD	8.769.101.239	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los contratos con plazo entre 3 y 9 meses y entre 9 meses y un año corresponden a los contratos para la prestación de servicios permanentes, propios del funcionamiento de la entidad estatal.

Tabla N°22: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales con plazo entre más de 3 meses y menos de 9 meses, y 9 meses y 1 año, por nivel de la administración 2014 – 2019

	Valor	Registros
Nacional		
3 a 9 meses	\$ 2.243.421.876.587	97.339
Mas de 9 meses a 1 año	\$ 2.977.020.228.147	72.231
Total Nacional COP	\$ 5.220.442.104.734	169.570
Total Nacional USD	1.887.771.066	
Territorial		
3 a 9 meses	\$ 10.900.444.014.858	687.241
Mas de 9 meses a 1 año	\$ 7.359.480.348.305	208.456
Total territorial en COP	\$ 18.259.924.363.163	895.697
Total territorial en USD	6.602.995.720	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los contratos de prestación de servicios con personas naturales y plazo mayor a un año pueden corresponder al cumplimiento de funciones permanentes de las entidades estatales, por lo cual generan mayor preocupación respecto de los riesgos de la entidad estatal y de la necesidad de cubrir al contratista con los planes y programas de bienestar y formación de la entidad correspondiente.

La siguiente tabla muestra los registros de contratos de prestación de servicios con plazo mayor a un año registrados entre el 1 de enero de 2014 y 30 de abril de 2019.

Tabla N°23: Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales con plazo mayor a un año por nivel de la administración 2014 – 2019

	Valor	Registros
Nacional	\$ 4.003.714.451.842	96.092
Territorial	\$ 3.462.738.458.526	105.394
Total en COP	\$ 7.466.452.910.368	201.486
Total USD	2.699.954.043	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Otra característica significativa de los contratos de prestación de servicios es el número de contratos que cada contratista tiene en una vigencia. Esto puede mostrar (i) el comportamiento del contratista como prestador de servicios independiente en varias entidades estatales; o (ii) la práctica de varios contratos en una misma vigencia para la misma labor.

Tabla N°24: Frecuencia de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales en una misma vigencia 2014 – 2019

	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
6 contratos o más	\$3.045.213.064.539	124.346	\$11.651.954.553.322	759.232	\$14.697.167.617.861	883.578
5 contratos	\$2.509.226.571.755	76.020	\$3.006.076.265.517	188.215	\$5.515.302.837.272	264.235
4 contratos	\$2.979.616.579.474	92.372	\$3.699.107.562.098	218.792	\$6.678.724.141.572	311.164
3 contratos	\$3.057.574.724.909	99.786	\$3.624.843.648.638	228.342	\$6.682.418.373.547	328.128
2 contratos	\$3.382.393.863.649	114.116	\$4.154.743.298.468	240.616	\$7.537.137.162.117	354.732
1 contrato	\$6.655.114.393.814	181.024	\$7.365.783.065.646	335.216	\$14.020.897.459.460	516.240

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La contratación de personas para cumplir funciones permanentes de las entidades estatales no es compra pública entendida como el abastecimiento de bienes, obras y servicios. Estamos frente a contratos para cumplir funciones propias de las entidades estatales pues los contratos se repiten de forma sucesiva en las distintas vigencias presupuestales, pero individualmente considerados tienen plazos menores a un año.

Los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión para reemplazar el empleo público no permiten un tratamiento equitativo a quienes cumplen funciones similares y no es eficiente para gestionar los equipos de trabajo en las entidades públicas.

Es importante revisitar las recomendaciones de política pública en la materia de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública²⁷, de la OCDE²⁸ y de la Academia²⁹ para buscar una forma de contratar servicios personales para cumplir funciones permanentes de las entidades estatales que por fuera del empleo público.

2.2. Régimen Especial

El propósito de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1150 de 2007 era crear una normativa aplicable a todas las adquisiciones de bienes, obras y servicios con cargo a recursos públicos y a todas las entidades estatales, salvo cuando la entidad que adquiere los bienes, obras o servicios está en situación de competencia en el mercado.

La norma estableció que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga una participación superior al 50% deben estar sujetas a la norma general de la contratación pública³⁰ y, en consecuencia, deben utilizar como mecanismo de selección de proveedores o contratistas la selección abreviada. Este es un proceso simplificado para garantizar la

²⁷ Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018). Informe final. Bogotá D.C. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>

²⁸ OECD (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

²⁹ Sanabria, P. (comp) (2016). De la recomendación a la acción: cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Sanabria, P. (comp) (2015). Gestión del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Sanabria, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M. & Estrada, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de Trabajo No. 18 Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Sanabria, P., González M, Becerra O (2019) ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Nota de Política Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y CEDE Universidad de los Andes

³⁰ Artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 (modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011).

eficiencia de la gestión contractual, y remite al literal (g) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

La excepción aplicable a las entidades estatales que están en situación de competencia con el sector privado nacional o internacional, o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados fue establecida para (i) los establecimientos de crédito, compañías de seguros y demás entidades financieras de propiedad del Estado³¹; y (ii) a las siguientes entidades del sector defensa Satena, Indumil, El Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial -Cotecmar- y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana -CIAC-³².

El segundo tipo de excepción es la establecida en normas diferentes a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, como entre otros es el caso de: (i) las empresas sociales del estado (hospitales públicos)³³; (ii) Fondo Adaptación³⁴; y (iii) la Unidad de Planeación Minero Energética³⁵.

El tercer tipo de excepción es para la contratación de los bienes, obras y servicios con cargo a recursos de crédito de la banca multilateral o a recursos de los organismos de cooperación internacional. Estas están sujetas al régimen de adquisiciones de estos organismos multilaterales y deben ser clasificadas en el SECOP como régimen especial.

Las entidades estatales que tienen un régimen especial de contratación, es decir que están dentro de las dos primeras excepciones, están obligadas a respetar los principios del sistema de compra pública, las disposiciones sobre inhabilidades e incompatibilidades (prohibiciones para participar en procesos de selección y ejecutar contratos bien sea por una decisión de autoridad competente o porque existe un conflicto de intereses), y a tener en cuenta las normas de la gestión fiscal³⁶, pero no están sujetos a los procesos y procedimientos de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007.

El proceso de abastecimiento de estas entidades estatales y sus procedimientos están contenidos en los manuales de contratación que deben adoptar y en los cuales deben incluir: (i) la descripción detallada de los procedimientos para seleccionar a los contratistas; (ii) los plazos de las etapas de estos procedimientos; (iii) los criterios de evaluación de las ofertas y desempate; (iv) el contenido mínimo de las ofertas; (v) los procedimientos para aplicar las restricciones contenidas en la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías, respecto de la contratación directa y de los convenios interadministrativos con municipios y departamentos

³¹ Artículo 15 de la Ley 1150 de 2007.

³² Artículo 16 de la Ley 1150 de 2007.

³³ Numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

³⁴ Artículo 96 de la Ley 1523 de 2012.

³⁵ Artículo 14 de la Ley 143 de 1994.

³⁶ Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

para la ejecución de recursos; y (vi) todos los demás aspectos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del sistema de compra pública. El régimen especial debe establecer métodos de selección competitivos y sin competencia, garantizando los principios de contratación. Las entidades sujetas al régimen especial están obligadas a publicar su actividad contractual en el SECOP.

Entre 1 de enero de 2014 y el 30 de abril de 2019, los contratos registrados bajo el régimen especial son los que tienen en total el valor más alto (ver Gráfica 2). La siguiente tabla muestra los registros del SECOP en los que el proceso de compra está regido por el régimen especial.

Tabla N°25: Contratación bajo régimen especial por nivel de la administración pública 2014 – 2019

	Nacional		Territorial		Total	
	Valor	Registros	Valor	Registros	Valor	Registros
2014	\$19.348.268.300.907	25.473	\$ 6.909.586.333.375	135.003	\$ 26.257.854.634.282	160.476
2015	\$13.676.100.459.941	25.977	\$ 9.829.190.481.191	236.172	\$ 23.505.290.941.132	262.149
2016	\$18.231.418.557.008	34.612	\$10.513.849.642.004	298.026	\$ 28.745.268.199.012	332.638
2017	\$17.901.296.252.597	31.155	\$15.248.740.904.025	352.557	\$ 3.150.037.156.622	383.712
2018	\$13.835.856.676.638	28.674	\$15.612.609.382.225	344.667	\$ 29.448.466.058.863	373.341
2019 *	\$ 5.147.064.794.963	11.326	\$ 7.692.882.793.024	148.615	\$ 12.839.947.587.987	159.941

*Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP * 2019 enero – abril*

Algunas entidades estatales han sido exceptuadas del régimen general de contratación con el argumento de requerir agilidad en la contratación, pasando por alto lo que ya había establecido la Ley 1150 sobre la modalidad de la selección abreviada. Este es el caso de la UPME, el antiguo FONADE, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, Fondo Adaptación, entre otras. Esta situación es preocupante pues no hay claridad sobre las reglas del juego y el nivel de competencia en las adquisiciones de estas entidades.

A continuación, los registros de las entidades estatales que tienen un régimen especial de contratación de acuerdo con los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1150 de 2007 para el período de estudio, y el resultado de aplicar la medición efectuada al calcular el Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano con la metodología de IMCO³⁷. Este indicador identifica los procesos de régimen especial con una duración menor a 5 días para medir el grado de competencia de los procesos de contratación de estas entidades el cual aparece como indicador 31 en el estudio mencionado.

³⁷ Zuleta et al (2019).

Tabla N°26: Contratación bajo régimen especial de las entidades y sectores mencionados en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1150 de 2007 2014 – 2019

	Valor	Registros	Indicador 31
ECOPETROL	\$ 36.490.906.462.421	16.074	21,10%
Oleoducto de Colombia S.A.	\$ 12.211.005.293	72	8,00%
CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos SAS	\$ 207.261.130.550	785	9,50%
Oleoducto Central S.A. -OCENSA-	\$ 194.012.393.206	285	10,90%
SATENA	\$ 183.402.700.206	641	1,70%
INDUMIL	\$ 887.252.238.473	1.012	7,8%
CAIC	\$ 75.421.328.954	1.816	19,80%
COLPENSIONES	\$ 1.459.746.777.230	2.155	7,9%
ICBF	\$ 19.904.005.055.073	32.122	0,20%
Empresas Sociales del Estado (761 empresas)	\$ 25.386.702.997.910	933.065	12,20%
Universidades e Instituciones Educativas (2618 entidades)	\$ 4.904.340.914.510	316.183	29,50%
Cámaras de Comercio	\$ 1.133.462.307.109	80.458	42,80%
COTECMAR	-	-	N/A
Hotel Tequendama	-	-	N/A
Otros	\$ 63.108.139.266.963	287.589	
Valor Régimen Especial en COP	\$ 153.946.864.577.898	1.672.257	
Valor Régimen Especial en USD	55.668.932.009		

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

En la Tabla 26 incluimos a las Cámaras de Comercio quienes no son entidades estatales y, en consecuencia, no están en el marco de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 1150 de 2007. Las Cámaras de Comercio deben publicar su información en SECOP de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014). COTECMAR y El Hotel Tequendama no tienen registros en SECOP en la ventana de tiempo del presente estudio, a pesar de estar obligados a publicar su actividad contractual de acuerdo con la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1712 de 2014.

La contratación en régimen especial de las entidades estatales enumeradas en la tabla anterior representa el 59% del valor y el 82,8% del total de los registros en la modalidad de régimen especial.

La contratación de ECOPETROL y sus filiales (CENIT, OCENSA y Oleoducto de Colombia) representan el 23,97% (\$36.9 billones) del valor de la contratación de régimen en la ventana de tiempo y 1,03% (17.216) de los registros.

Las entidades del sector defensa tienen una participación de menos del 1% en el valor de los contratos de régimen especial. Es importante anotar que dos de las entidades de ese sector no registran sus procesos de abastecimiento en el SECOP.

COLPENSIONES representa el 0,95% (\$1.4 billones) del valor de la contratación de régimen especial y el 0,13% (2.155) de los registros.

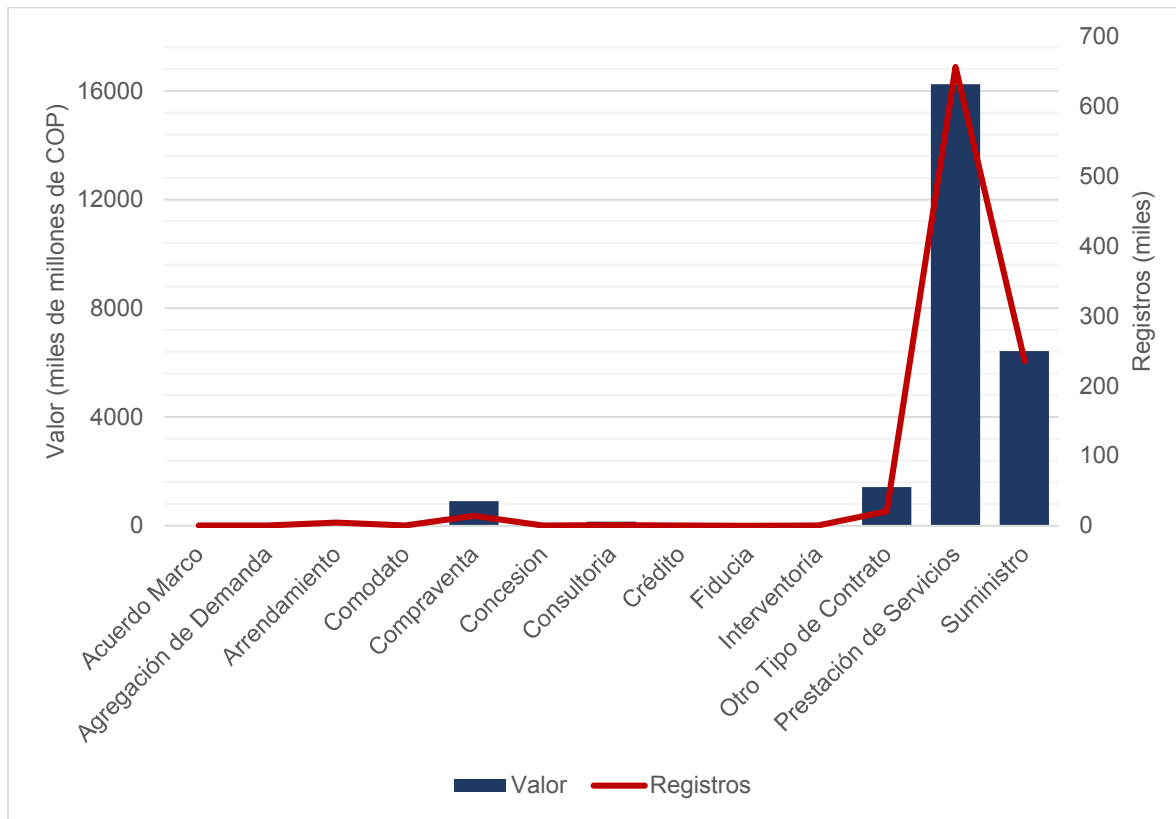
El grupo investigador conformó las siguientes bases de datos tomadas del SECOP para revisar la frecuencia en el uso de los tipos de contrato sujetos al régimen especial:

(a) Empresas Sociales del Estado (hospitales públicos)

La contratación de régimen especial de las Empresas Sociales del Estado (hospitales públicos) equivale al 16,49% (\$25.38 billones) del total del valor de la contratación del régimen especial en esta modalidad de selección y el 55,8% (933.065) del total de los registros.

La siguiente gráfica (13) muestra la contratación de las Empresas Sociales del Estado (hospitales públicos) de acuerdo con el tipo de contrato celebrado.

Gráfica N°14: Contratación de las Empresas Sociales del Estado en el régimen especial 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El contrato de prestación de servicios es el más representativo en el valor y el número de los contratos de las Empresas Sociales del Estado (hospitales públicos), seguido a gran distancia por el suministro, luego la interventoría y finalmente la compraventa. Para profundizar la revisión de estos registros elaboramos muestras de datos así: (i) contratación de servicios personales y apoyo a la gestión; (ii) medicamentos; y (iii) equipos.

Tabla N°27: Contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión bajo régimen especial de las Empresas Sociales del Estado 2014 – 2019

	Valor	Registros
Nacional		
Personas naturales	\$ 11.845.992.523	307
Personas jurídicas	\$ 17.753.416.557	123
Territorial		

	Valor	Registros
Personas naturales	\$ 7.514.103.581.684	591.881
Personas jurídicas	\$ 8.694.691.044.092	64.528
Total		
Personas naturales	\$ 7.525.949.574.207	592.188
Personas jurídicas	\$ 8.712.444.460.649	64.651
Total COP	\$ 16.238.394.034.856	656.839
Total USD	5.871.987.429	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Para la elaboración de la tabla anterior tomamos la identificación del contratista para agruparlos en personas naturales y jurídicas.

La diferencia entre el nivel nacional y el nivel territorial es explicable pues la mayoría de las Empresas Sociales del Estado son del nivel nacional. El alto número de personas naturales corresponde en gran medida al personal del sector salud que es vinculado a través de este tipo de contratos.

En la prestación de servicios con personas jurídicas están los contratos para el tratamiento de las enfermedades de alto costo que suscriben las Empresas Sociales del Estado y que en muchos casos incluyen los medicamentos, los servicios especializados de atención, servicios asociados al uso, manejo y mantenimiento de equipos, entre otros.

Los registros de las Empresas Sociales del Estado entre 1 de enero de 2014 y 30 de abril de 2019 para (i) medicamentos son 28.974, en su totalidad del nivel territorial, y ascienden a \$1.576.948.733.392; y (ii) equipos son 12.261 por un valor de \$826.863.004.346, en donde sólo 15 son registros del nivel nacional que suman un valor de \$1.865.015.725.

El alto número de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión llama la atención por la baja estabilidad de los trabajadores de la salud.

(b) ICBF

El alto número de registros del ICBF en el régimen especial es un error de registro pues, como lo afirmamos más adelante, los convenios de colaboración y los convenios de asociación no están sujetos a régimen especial.

La siguiente tabla muestra la contratación del ICBF en régimen especial por tipo de contrato.

Tabla N°28: Tipos de contratos del ICBF en régimen especial 2014 – 2019

Tipo de contrato	Valor	Registros
Otro Tipo de Contrato	\$19.409.357.405.017	30.664
Prestación de servicios	\$480.382.007.856	993
Comodato	\$9.463.512.351	423
Arrendamiento	\$860.608.551	17
Suministro	\$3.882.608.358	15
Acuerdo Marco	\$43.759.940	5
Compraventa	\$15.153.000	5

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La Tabla 29 muestra el número de contratos del ICBF registrados en régimen especial de acuerdo con la descripción del objeto. Algunos contratos pueden estar en dos o más categorías.

Tabla N°29: Objetos frecuentes en los contratos del ICBF en régimen especial 2014 – 2019

Objeto del contrato	Registros
Atención a la primera infancia	22.472
Alimentación escolar	95
Prevención y atención del impacto de abuso y violencia	126
Régimen penal del adolescente	1.503
Apoyo a minorías	1.360
Internados	2.179
Vacaciones de niños, niñas y adolescentes	17
Restablecimiento de derechos	6.431
Nutrición (diferente al programa de alimentación escolar)	513
Comodato	407
Terapéutico y atención psicosocial	5.650

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

El ICBF suscribe contratos de aporte, negocio jurídico regulado en la Ley 80 de 1993, celebrado de acuerdo con el numeral 9 del artículo 21 de la Ley 7 de 1979 y el Decreto 2388 de 1979. Estos contratos buscan propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizar sus derechos. Estos contratos están sujetos al Estatuto General de Contratación, lo cual ha sido confirmado por el Consejo de Estado³⁸. Es posible que el ICBF registre muchas de sus transacciones con fundaciones y asociaciones en el régimen especial, lo que también hace en contratación directa como lo vimos al revisar la contratación directa del ICBF, en el numeral 2(d) del punto 2.1 de la sección 2 del presente estudio. En consecuencia, estos contratos no deben estar registrados en el régimen especial.

Otros errores de registro se observan en los acuerdos marco que están sujetos al régimen general de contratación.

(c) Universidades

La siguiente tabla muestra el tipo de contratos de las Universidades en donde la prestación de servicios tiene un gran peso.

Tabla N°30: Tipo de contrato suscrito por las Universidades 2014 – 2019

Tipo de contrato	Valor	Registros
Acuerdo Marco	\$47.725.291.390	93
Agregacion de Demanda	\$15.250.000	2
Arrendamiento	\$148.100.707.824	2.092
Comodato	\$5.078.916.154	43
Compraventa	\$523.437.481.726	40.975
Concesion	\$1.351.835.963	432
Consultoria	\$30.339.001.227	393
Credito	\$95.633.798.952	46
Fiducia	\$1.096.469.009	22
Interventoria	\$23.919.350.517	222
Otro Tipo de Contrato	\$405.402.776.165	11.891
Prestacion de Servicios	\$2.735.238.054.423	167.921
Suministro	\$887.001.981.160	92.051

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, 11 de agosto de 2010, Radicación número: 76001-23-25-000-1995-01884-01(16941).

De nuevo es importante revisar la contratación de personas a través de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión.

(d) Otros no incluidos en la Tabla 26

Al revisar el volumen de contratos de régimen especial y su valor de entidades contratantes no mencionadas expresamente en la Tabla 26, que representan el 17% de los registros (287.589) y el 41% del valor (\$63.108.824.266.963), consultamos la base de datos para identificar las entidades estatales contratantes más significativas respecto de valor de los contratos. La siguiente tabla muestra las 16 entidades estatales con contratación más alta en el régimen especial:

Tabla N°31: Entidades no incluidas en la Tabla 26 con los valores más altos de contratación e el régimen especial 2014 – 2019

Entidad	Valor	Registros
Gobernación de Antioquia	\$2.204.583.830.778	2.960
Alianza Medellín Antioquia EPS SAS	\$2.014.532.139.501	652
Bogotá D.C. – Secretaria de Integración Social	\$1.994.657.449.605	1.446
Fondo Adaptación	\$1.875.597.014.758	1.041
Fondo de Inversión para la Paz	\$1.873.244.962.108	1.089
Bogotá D.C. – Entidad Promotora de Salud CONVIDA	\$1.768.384.592.508	8.647
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial	\$1.583.129.712.665	441
Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda.	\$1.445.496.458.514	944
Alcaldía del Municipio de Medellín	\$1.281.473.109.867	3.958
Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM-	\$1.083.045.639.051	3.702
Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. - ISA -	\$1.072.532.435.200	10
Alcaldía de Santa Marta	\$1.063.424.729.152	260
Servicios Postales Nacionales	\$1.044.772.903.825	2.213
Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A. ESP -GECELCA-	\$1.043.000.000.000	5
Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER -	\$ 961.940.790.266	20
Ministerio de Salud y Protección Social	\$ 957.032.464.432	114

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP

Hay un número importante de contratos registrados bajo el régimen especial, que están sometidos a las reglas de los bancos multilaterales de crédito por ser adquisiciones con cargo a recursos de crédito de tales instituciones. La selección de contratistas en estos procesos de abastecimiento es competitiva.

Hay dos grupos de registros en el régimen especial que no examinamos en este capítulo: (i) los convenios de colaboración previstos en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, en los cuales no hay relación conmutativa y que en sentido estricto no son compra pública³⁹, los cuales buscan el desarrollo de actividades en el campo científico, cultural, educativo o de solidaridad social y humana, sin que la entidad estatal adquiera bienes, obras o servicios⁴⁰; y (ii) los convenios de asociación, en virtud de los cuales una entidad estatal se asocia con una persona jurídica particular para desarrollar en conjunto actividades relacionadas con sus funciones legales⁴¹. Sin embargo, muchos de los contratos suscritos con fundaciones y asociaciones tanto en la contratación directa como en el régimen especial pertenecen a uno de estos dos grupos.

Las excepciones al régimen general de la compra pública cuando no hay una razón asociada al mercado genera preguntas sobre los motivos y sobre el nivel de competencia y transparencia de las decisiones de compra y gasto público. La Ley 80 de 1993 estableció un principio claro que desafortunadamente no ha sido observado posteriormente por el legislador, la reglamentación y la práctica de los compradores públicos.

³⁹ Esta norma explica la cantidad de registros del ICBF en el régimen especial.

⁴⁰ Lleras de la Fuente, Carlos; Arenas Campos, Carlos Adolfo; Hernández Becerra, Augusto; Charry Urueña, Juan Manuel (1992) Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia 588.y 587. Obra citada en la Sentencia C-324 de 2009 de 13 de mayo de 2009 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

⁴¹ Artículos 96 de la Ley 489 de 1998.

3. Obra Pública para vías

Los procesos de contratación de obra pública para la construcción, adecuación y mantenimiento de vías son muy diversos en valor, modalidad de selección y forma de ejecución, entre otros. Los contratos de obra pública, particularmente los contratos de construcción y mantenimiento de vías son objeto de señalamientos en los medios de comunicación y en los gremios de la construcción por restricción de la competencia. Sin embargo, otros trabajos sobre el sistema de compra pública han mostrado que estas generalizaciones no son apropiadas y que es necesario revisar en muestras de menor tamaño el comportamiento del sistema.

Por lo anterior, para propósitos de este estudio conformamos dos muestras de los registros del SECOP para los contratos de obra así: (i) vías terciarias de hasta \$10 mil millones; y (ii) grandes vías de más \$50 mil millones.

3.1 Vías terciarias hasta \$10 mil millones

Esta base de datos la construimos con los procesos de contratación de las entidades territoriales de nivel distrital y municipal, para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías terciarias, por un valor inferior a \$10.000.000.000. Para el efecto, en la descripción del objeto del contrato filtramos los registros con las siguientes expresiones: "vías terciarias", "placa huella", "construcción camino o vía", "rehabilitación de vías", "mantenimiento de vías", "vía veredal". La siguiente tabla muestra la forma cómo está conformada la muestra de acuerdo con el nivel de las entidades contratantes o compradoras.

Tabla N°32: Contratos para vías terciarias por menos de \$10.000 millones en el nivel territorial 2014 – 2019

Entidad	Valor	Registros
Distrito Capital	\$ 54.099.653.711	18
Territorial Departamental Centralizado	\$ 752.217.017.185	2.771
Territorial Departamental Descentralizado	\$ 1.071.956.746.012	4.449
Territorial Distrital Municipal Nivel 1	\$ 111.439.031.289	149
Territorial Distrital Municipal Nivel 2	\$ 368.772.352.078	937
Territorial Distrital Municipal Nivel 3	\$ 47.665.077.814	119
Territorial Distrital Municipal Nivel 4	\$ 261.024.694.037	503

Entidad	Valor	Registros
Territorial Distrital Municipal Nivel 5	\$ 270.411.277.434	814
Territorial Distrital Municipal Nivel 6	\$ 1.925.430.133.361	9.210
Total en COP	\$ 4.863.015.982.921	18.970
Total en USD	1.758.521.727	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La Tabla 32 muestra la concentración de estos contratos en los municipios de categoría 6, pues de los 1.101 municipios que hay en el país, 966 municipios son de categoría 6⁴².

La siguiente tabla muestra las 20 entidades estatales con registros de mayor valor para vías terciarias de menos de \$10.000 millones:

Tabla N°33: Entidades del nivel territorial con mayor contratación de vías en contratos de valor menor a \$10.000 millones 2014 – 2019

Entidad	Valor	Registros
Cundinamarca – Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca – ICCU-	\$ 321.297.853.240	2.475
Antioquia – Gobernación	\$ 174.009.851.440	124
Valle del Cauca – Gobernación	\$ 86.194.686.961	34
Agencia para la Infraestructura del Meta -AIM-	\$ 84.101.620.589	121
Arauca – Gobernación	\$ 76.784.425.985	57
Secretaría Distrital de Movilidad	\$ 68.469.993.209	766
Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Caldas	\$ 67.887.051.213	10
Arauca - Alcaldía Municipio de Arauca	\$ 1.769.104.683	22
Casanare - Gobernación	\$ 61.564.766.098	17
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	\$ 60.971.683.857	286
Córdoba – Gobernación	\$ 46.683.952.139	21
Santander - Gobernación	\$ 40.550.047.429	30
Cundinamarca - Alcaldía Municipio de Tocancipa	\$ 39.835.711.120	10

⁴² En Colombia los municipios están clasificados por categorías de acuerdo con el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación, siendo el número de la categoría más baja el municipio con mayor población y autonomía financiera. En Colombia hay 966 municipios de categoría 6, 41 de categoría 5, 27 de categoría 4, 13 de categoría 3, 18 de categoría 2, 18 de categoría 1 y 8 especiales o sin categoría.

Entidad	Valor	Registros
Instituto de Desarrollo Urbano	\$ 39.179.082.893	120
Antioquia - Alcaldía Municipio de Medellín	\$ 38.498.231.144	30
Meta - Alcaldía Municipio de Puerto Gaitán	\$ 37.714.540.538	11
Quindío - Gobernación	\$ 35.303.807.305	20
Valle del Cauca – Alcaldía Municipio de Palmira	\$34.383.187.543	8
Meta – Alcaldía del Municipio de Acacias	\$34.291.233.281	10
Casanare – Alcaldía del Municipio de Aguazul	\$33.853.519.036	45

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La participación del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca -IICU- es significativa en número y valor de los contratos, así como en el hecho de que el contratista en todos los casos son municipios de Cundinamarca, salvo por 6 contratos en que el contratista es el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca -FONDECUN-, para la gerencia de proyectos y un contrato de interventoría en el cual el contratista es la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. El valor promedio de estos contratos es \$106.246.965.

La siguiente tabla tiene una caracterización de los contratistas de este tipo de obras:

Tabla N°34: Tipo de contratista de obra por valor menor a \$10.000 millones

2014 – 2019

Tipo de contratista	% Valor	% Registros
Juntas de acción comunal y asociaciones de juntas	0,26%	2,33%
Municipios	6,18%	16,15%
Personas jurídicas	25,09%	44,99%
Consorcios y uniones temporales	53,82%	13,29%
Personas naturales	14,65%	23,74%

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La siguiente tabla muestra las modalidades de selección utilizadas para la contratación de vías por valor menor a \$10.000 millones en el nivel territorial centralizado y descentralizado.

Tabla N°35: Modalidades de selección de los contratos de obra por valor menor a 10.000 millones 2014 – 2019

Entidad	Valor	Registros	% Valor	% Registros
Licitación	\$ 3.277.251.889.191	2.455	67,39%	12,94%
Contratación Directa	\$ 649.334.222.227	7.060	13,35%	37,22%
Selección abreviada de menor cuantía	\$ 506.073.475.220	3.325	10,41%	17,53%
Régimen Especial	\$ 201.903.418.205	703	4,15%	3,71%
Selección de mínima cuantía	\$ 89.621.159.475	5.224	1,84%	27,54%
Concurso de méritos abierto *	\$ 91.122.831.943	125	1,87%	0,66%
Subasta	\$ 38.593.060.796	50	0,79%	0,26%
Convenios y Contrato con mas de dos partes	\$ 5.710.536.931	15	0,12%	0,08%
Selección Abreviada literal (h)	\$ 3.405.388.933	13	0,07%	0,07%
Total en COP	\$ 4.863.015.982.921	18.970		
Total en USD	1.758.521.727			

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

A continuación, revisaremos los datos de registro en las primeras cinco modalidades de selección pues las otras no corresponden a modalidades de selección para este tipo de procesos o su número y valor no son significativos.

(a) Licitación

Los contratos de obra pública para vías por valor inferior a \$10.000 millones en los cuales el mecanismo para seleccionar el contratista fue una licitación representan el 67,39% del valor total de estos contratos de obra pública.

Estos contratos fueron suscritos en su gran mayoría por personas jurídicas, consorcios y uniones temporales. La siguiente tabla muestra los 10 contratistas con contratos de mayor valor en este grupo:

Tabla N°36: Top 10 adjudicatarios en proceso de licitación de obras públicas por valor menor a \$10.000 millones 2014 – 2019

Contratista	Valor	Registros
Consorcio Vías Valle	\$ 17.227.624.858	2
Conasfaltos S.A.	\$ 16.348.987.632	2
Solarte Nacional de Construcciones	\$ 15.528.651.178	2
Consorcio Vías Terciarias Quindío	\$ 12.858.648.969	2
Union Temporal Vías	\$ 10.907.354.542	4
Consorcio Vial Caribe	\$ 10.777.476.637	2
Consorcio Mejoramiento Vial de Bolívar	\$ 9.999.416.500	1
Consorcio Vías Rurales La Fuente	\$ 9.997.798.985	1
Union Temporal Palmira 2017	\$ 9.985.159.026	2
Union Temporal Obras y Vías Palmira	\$ 9.929.464.028	1
Consorcio Vial Caribe	\$ 10.777.476.637	2

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

(b) Contratación directa

La contratación directa representa el 13,35% del valor total de los contratos de obra pública de valor menor a \$10.000 millones.

Los contratistas de vías terciarias de menos de \$10 mil millones en esta modalidad de selección, están distribuidos de forma uniforme entre municipios, juntas de acción comunal, asociaciones de municipios y personas naturales, por una parte, y consorcios, uniones temporales y personas jurídicas, por la otra parte. Los municipios a su vez celebran contratos para la construcción de placas huella, alcantarillas, y la adecuación y mantenimiento de vías. En muchas ocasiones los municipios más pequeños compran los insumos para la obra y contratan los servicios, es decir las horas de los equipos, la compra de los materiales y combustible, así como el servicio del coordinador de las obras y de las personas que cumplen las labores requeridas para cumplir con el objeto del contrato.

(c) Selección abreviada de menor cuantía

La selección abreviada de menor cuantía es un procedimiento competitivo, simplificado y abierto al público en general. Encontramos en esta modalidad de selección, una distribución de contratistas entre (i) personas naturales con el 34,04% del valor de la contratación y 36,78% del número de registros y (ii) personas jurídicas, consorcios y uniones temporales con el 65,96% del valor de la contratación y el 63,22% de los registros.

(d) Régimen especial

El régimen especial está presente también en la contratación de obras de valor menor a \$10.000 millones; sin embargo, no es claro por qué utilizan este régimen de contratación cuando realmente estamos en la mayoría de los casos frente a una contratación directa pues no hay excepción al régimen general asociada al tipo de entidad estatal contratante, el origen de los recursos o la entidad contratista.

La entidad estatal contratante en la totalidad de los registros de vías por valor menor a \$10 mil millones es un municipio. El 65,39% de los registros corresponden a contratos celebrados con juntas de acción comunal, el 24,14% con personas jurídicas, consorcios y uniones temporales, y el 10,45% con personas naturales. La mayoría de los contratos son para el mantenimiento y mejoramiento de vías, y algunos para la construcción de alcantarillas.

Es significativa la participación de las juntas de acción comunal y la de las personas naturales, lo cual nos lleva a cuestionar las estrategias diseñadas para fortalecer la capacidad de los municipios para contratar la construcción, adecuación y mantenimiento de sus vías a través de formatos dirigidos a empresas, y pensar en la necesidad de trabajar con juntas de acción comunal y organizaciones locales en el diseño de mecanismos participativos, transparentes, eficientes y eficaces para mejorar el estado de las vías.

(e) Mínima cuantía

La selección de mínima cuantía es un procedimiento competitivo, simple y abreviado para contratar valores bajos fijados de acuerdo con el presupuesto de cada entidad estatal. En la mínima cuantía la presencia de personas naturales entre los contratistas es significativa pues muchos municipios compran los insumos para la obra y contratan los servicios. Como lo afirmamos antes es usual que los municipios compren horas de equipos, materiales y combustible, servicios para la coordinación y ejecución de las obras.

El concurso de méritos abierto no es procedente para contratar vías, por lo cual suponemos un error de registro en tales procesos de compra.

La contratación revisada en esta sección no genera preocupaciones de riesgo de corrupción relativas a la selección de proveedores o contratistas que puedan ser identificados en los registros del SECOP. Hay algunas preocupaciones respecto a la frecuencia de un mismo contratista en algunos departamentos y municipios, sin embargo, es necesario tener en cuenta la madurez del mercado para esta cuantía de contratación.

La participación de personas naturales y de asociaciones comunales en este tipo de compra pública es significativa en número y valor, y es importante en la generación de ingresos en los municipios y participación comunitaria. Por lo anterior, es indispensable revisar la pertinencia del uso de mecanismos de contratación que privilegian la mediana y pequeña empresa en zonas en las cuales no hay mercado suficiente para su creación y sostenimiento, y, en consecuencia, el trabajo de las personas y las asociaciones puede verse desplazado por la participación de medianas empresas ajenas al municipio.

De otra parte, es necesario entender que los mecanismos para hacer más eficiente, transparente y competitiva la obra de mediano y gran valor, no deben ser utilizados en obras de menor valor sin entender el papel de las organizaciones comunitarias, los profesionales independientes, y las condiciones particulares de los municipios.

3.2 Grandes vías por valor mayor a \$50 mil millones

La segunda muestra la creamos para recoger los registros de los procesos de contratación de vías por valor mayor a \$50.000 millones equivalente a USD 18.080.567. La Tabla 37 muestra las modalidades para seleccionar los contratistas en estos procesos, el valor y el número de procesos registrados en SECOP. Las Asociaciones Público Privadas -APP- son las más importantes en valor y número de proceso en número.

Tabla N°37: Modalidades de selección para contratos de obras públicas por valor mayor a \$50.000 millones 2014 – 2019

Modalidad de selección	Valor	Registros
Asociación Público Privada	\$ 49.522.782.732.005	25
Licitación	\$ 9.627.623.828.327	83
Selección Abreviada	\$ 343.231.971.299	1
Contratación Directa	\$ 78.410.429.831	1
Régimen Especial	\$ 683.755.726.211	6
Total en COP	\$ 60.255.804.687.673	116
Total en USD	21.789.182.284	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

(a) Asociaciones Público Privadas

En el SECOP en la ventana de tiempo de presente estudio fueron registrados 25 procesos de contratación de APP que ascienden a \$49.522.782.732.005 equivalentes a USD 17.907.999.831. Todos los procesos corresponden a vías terrestres del modo carretero. De estas 25 APP, 3 son de iniciativa privada y 22 de iniciativa pública. Los contratos de APP han sufrido numerosas modificaciones en el plazo y en algunas de sus obligaciones.

Todos los contratistas son consorcios o sociedades de propósito especial constituidas por proponentes plurales.

(b) Licitación

La siguiente tabla muestra las entidades estatales que tienen registro de procesos de contratación de vías por más de \$50.000 millones en la modalidad de selección de la licitación.

Tabla N°38: Modalidades de selección para contratos de obras públicas por valor mayor a \$50.000 millones 2014 – 2019

Modalidad de selección	Valor	Registros
Aeronáutica Civil	\$ 55.607.379.852	1
ANI	\$ 153.406.596.738	1
Agencia para la Infraestructura del Meta	\$ 671.637.990.091	9
Medellín	\$ 227.809.659.903	1
Antioquia	\$ 1.107.590.506.992	2
Barranquilla	\$ 453.904.223.265	5
Soledad	\$ 99.912.612.966	1
IDU	\$ 272.988.113.304	5
Boyacá	\$ 624.201.02.925	6
Caquetá	\$ 77.500.184.617	1
Casanare	\$ 276.654.983.906	3
Cesar	\$ 222.151.275.981	3
Ciénaga de Oro	\$ 102.548.945.171	1
Córdoba	\$ 66.305.664.186	1
INVIAS	\$ 3.648.807.281.738	26
Magdalena	\$ 62.402.655.925	1

Modalidad de selección	Valor	Registros
Nariño	\$ 69.157.325.526	1
Norte de Santander	\$ 54.122.996.988	1
Quindío	\$ 80.455.727.813	1
Bucaramanga	\$ 89.488.999.929	1
Santander	\$ 572.085.524.519	4
Sucre	\$ 269.524.609.868	2
Tolima	\$ 69.332.000.000	1
Cali	\$ 50.028.427.857	1
Valle	\$ 64.472.544.960	1
Metrocali	\$ 185.526.573.307	3
Total en COP	\$ 9.003.422.805.402	83
Total en USD	3.255.739.786	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Las modificaciones son frecuentes en estos contratos. Es significativo que de los 83 contratistas derivados de procesos de selección por licitación pública solamente 17 sean contratistas singulares y 69 sean plurales (consorcios y uniones temporales).

Los miembros de los contratistas de obra y de los concesionarios en virtud de las APP se repiten frecuentemente en estos procesos de selección.

(c) Selección Abreviada

En el SECOP en la ventana de tiempo del presente estudio, hay un solo proceso de contratación en el cual la modalidad de selección del contratista fue la selección abreviada de menor cuantía. La entidad estatal contratante es el INVIAS y el objeto del contrato es la terminación del túnel de la línea y la segunda calzada Calarcá – Cajamarca. La licitación pública abierta por INVIAS para seleccionar el contratista que debía terminar el túnel de la línea fue declarada desierta, por lo cual y en aplicación de la normativa el INVIAS debió seleccionar el contratista de forma inmediata a través de la selección abreviada.

El contratista es un concesionario conformado por compañías presentes en los contratos de APP y en los resultantes de las licitaciones públicas revisados en los literales (a) y (b) anteriores. El contrato ha sido modificado 6 veces desde la fecha de su firma en julio de 2017.

(d) Contratación directa

En el Secop I hay un solo registro de contratos de obra pública por valor mayor a \$50.000 millones que es realmente un convenio interadministrativo entre INVIAS y el Departamento de Caldas para transferir recursos de la enajenación de ISAGEN destinados al mejoramiento, mantenimiento y conservación de vías, tareas que serán contratadas por INFICALDAS.

(e) Régimen especial

La siguiente tabla muestra los registros de contratos de obra por valor mayor a \$50.000 millones y sometidos a un régimen especial.

Tabla N°39: Entidades con contratos de obra pública por valor mayor a \$50.000 millones sujetos a régimen especial de contratación 2014 – 2019

Entidad	Valor	Registros
Fondo Adaptación	\$ 292.087.624.065	2
ECOPETROL	\$ 336.781.347.852	3
Fiduagraria	\$ 54.886.754.294	1
Total en COP	\$ 683.755.726.211	6
Total en USD	247.253.824	

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

Los tres contratos de ECOPETROL son para la vía Yuma en Barrancabermeja, y uno de ellos ha sido objeto de adición en su valor. Los miembros del consorcio contratista del contrato de mayor valor y que fue modificado, son agentes presentes en los registros revisados en esta sección.

La contratación para la construcción de vías por valor superior a los \$50.000 millones tiene una alta concentración de contratistas. Los contratos tienen adiciones frecuentes a su valor y modificaciones a sus cláusulas. Es recomendable revisar qué da origen a estas adiciones y modificaciones, y las dificultades en la gestión de los contratos asociadas a permisos y autorizaciones, consultas con las comunidades y la gestión de los riesgos. A pesar de los esfuerzos y anuncios, la conflictividad de estos contratos es alta, el riesgo moral asociado a las modificaciones es evidente, y las dificultades asociadas al manejo ambiental y de comunidades ha tenido impacto en los cronogramas.

4. Programa de Alimentación Escolar

El Plan de Desarrollo 2010-2014 modificó la institucionalidad del programa de alimentación escolar al trasladar del ICBF al Ministerio de Educación (parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011) la responsabilidad de revisar, actualizar y definir los lineamientos técnicos-administrativos, estándares, y condiciones para el programa de alimentación escolar. Por esto, la ventana de tiempo de la revisión de los procesos de abastecimiento para el programa de alimentación es el 1 de enero de 2015, fecha en la cual el Ministerio de Educación Nacional asumió la responsabilidad del programa que antes estaba en cabeza del ICBF.

El traslado del programa de alimentación escolar no tuvo suficiente apoyo en términos de generación de capacidades y competencias en el nivel central y en las entidades territoriales certificadas en educación quienes también recibieron la responsabilidad de la ejecución del programa de alimentación escolar. El Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación recibieron el presupuesto para ejecutar el programa de alimentación escolar, pero no tenían personal ni presupuesto para costear las necesidades administrativas y logísticas del programa. Esto sumado al oportunismo de algunos agentes del mercado y la influencia indebida de la política electoral en algunos compradores públicos responsables del programa de alimentación escolar ha generado escándalos por malos manejos en la planeación, selección y ejecución de los contratos del programa de alimentación escolar.

La revisión de la información registrada en el SECOP para el programa de alimentación muestra, entre otras, lo siguiente: (i) una dispersión de modalidades de selección de contratistas; (ii) un alto número de transacciones; (iii) la ausencia de herramientas de estandarización salvo en el caso de Bogotá; (iv) valor representativo en los presupuestos del Ministerio de Educación y de las secretarías de educación; (v) ausencia de modelos de compras coordinadas. Lo anterior contrasta con el hecho de que no es posible identificar una modalidad de prestar el servicio de alimentación escolar que sea aplicable en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional.

El ICBF y el Ministerio de Educación han establecido lineamientos que, a pesar de ser llamados así, establecen una regulación detallada para la implementación del programa. Esta regulación genera restricciones porque no atiende a los distintos contextos económicos, sociales y geográficos del programa.

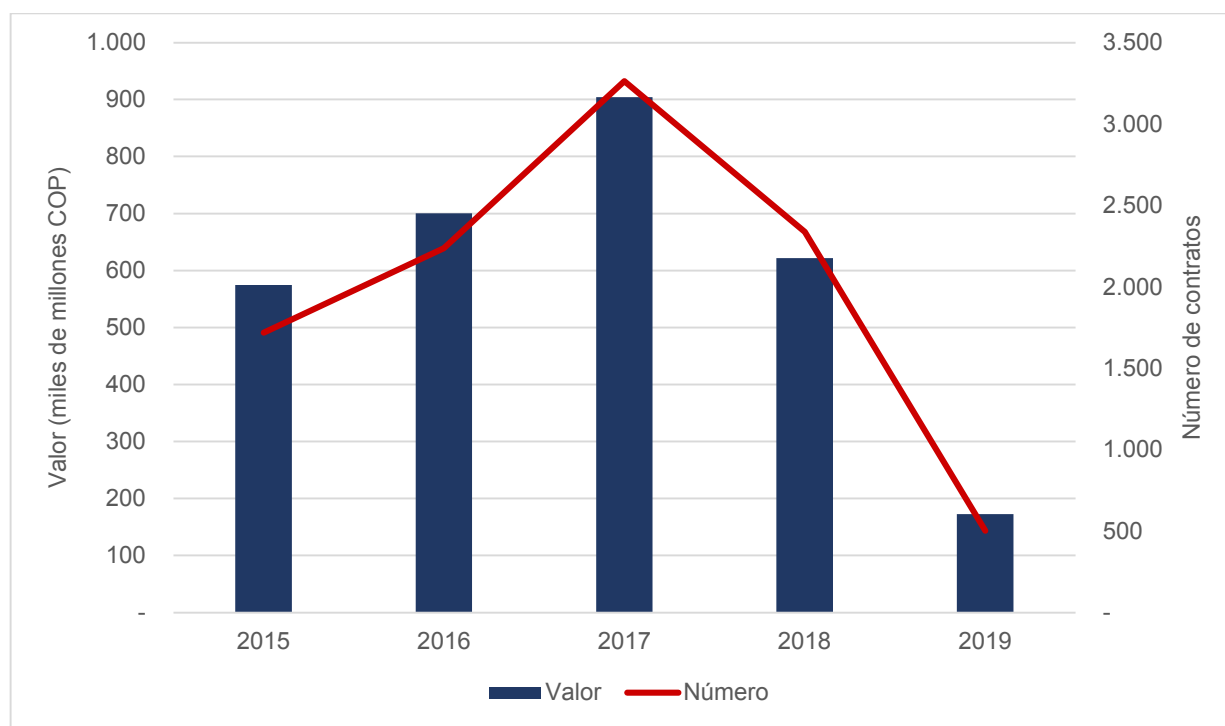
A pesar del enorme esfuerzo fiscal del programa de alimentación escolar, la multiplicidad de fuentes de financiación del programa de alimentación escolar genera una disparidad por la falta de coordinación entre

Nación, departamentos y municipios. En ocasiones en una misma institución educativa hay varios contratistas u operadores del programa ofreciendo alimentación de distinto tipo y calidad, profundizando las diferencias. Esta situación puede solventarla la creación de la nueva entidad del sector educación encargada de coordinar el programa prevista en el Plan de Desarrollo 2018-2022.

De otra parte, la diferencia en los precios entre regiones y entre los recursos que las entidades estatales tienen disponibles para el programa de alimentación escolar profundiza las diferencias entre las regiones del país. El Banco Mundial en el marco de un contrato con el Ministerio de Educación hizo un estudio de costos para la modalidad preparada en sitio con el propósito estimar rangos de precios de referencia para los alimentos, el transporte y los costos asociados a la preparación, para tener un sistema para calcular el costo de la ración en las diferentes jurisdicciones.

La siguiente gráfica muestra la información registrada en el SECOP entre 1 de enero de 2015 y el 30 de septiembre de 2019⁴³ para la compra del programa de alimentación escolar.

Gráfica N°15: Valor y número de contratos para la alimentación escolar 2015 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

⁴³ La base de datos del Secop I y II fue conformada aplicando el filtro de la ventana de tiempo y la palabra alimentación escolar en el detalle del objeto, y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano con las órdenes de compra de los instrumentos de agregación de demanda para la Secretaria de Educación del Distrito.

Existen varias formas de prestar el servicio de alimentación escolar y de contratarlo, las cuales están asociadas a: (i) la infraestructura existente en las instituciones educativas, la cual no es homogénea a nivel municipal; (ii) las condiciones del mercado en cada jurisdicción; y (iii) la accesibilidad a cada institución educativa.

Identificamos los siguientes modelos de prestación del servicio: (a) contratación con operadores que compran los alimentos que ofrece el mercado, los ensamblan y los distribuyen en las instituciones educativas; (b) contratación con empresas que entregan las raciones alimentarias calientes, servidas en las instituciones educativas, en este caso hay casos en los que la empresa cocina en la institución educativa y otros en los que la empresa prepara las raciones por fuera y la transporta para entregarla caliente; (c) compra directa de alimentos y contratación con personal que los prepara y los sirve en las instituciones educativas; (d) contratación con asociaciones de padres de familia, juntas de acción comunal y otras organizaciones comunitarias para la adquisición de alimentos y preparación.

Las modalidades de selección de proveedores o contratistas utilizadas en los procesos de abastecimiento no guardan una relación con el modelo de prestación del servicio.

La siguiente tabla muestra los valores contratados año a año de acuerdo con la modalidad de selección utilizada.

Tabla N°40: Valor de los contratos por modalidad de selección utilizada para el programa de alimentación escolar 2014-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Concurso de Méritos	158.753.129	-	826.593.296	19.698.570.425	23.027.047.571	43.710.964.421
Contratación Directa	14.706.422.585	71.800.087.991	64.449.765.911	22.213.940.245	12.768.473.963	185.938.690.695
Mínima Cuantía	845.929.457	858.724.615	698.554.469	1.742.911.220	773.882.070	4.920.001.831
Contratos pluripartes	-	-	-	45.324.060	1.145.138.793	1.190.462.853
Licitación	95.369.765.661	43.642.639.663	44.080.538.662	43.959.370.488	80.430.000.177	307.482.314.651
Régimen Especial	36.026.081.217	32.462.794.051	15.142.304.215	12.595.331.660	6.708.936.824	102.935.447.967
Selección Abreviada Menor Cuantía	3.972.041.078	13.190.882.343	1.307.627.946	21.026.673.381	12.327.426.661	51.824.651.409
Selección Abreviada literal h	-	-	1.305.051.104	122.343.750	-	1.427.394.854
Agregación de demanda	387.753.259.999	508.087.804.090	769.733.260.452	492.380.793.100	17.251.408.231	2.175.206.525.872

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Subasta	35.916.333.933	30.113.390.936	6.707.789.923	8.000.832.781	6.370.907.502	87.109.255.075

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La duración promedio de los contratos es muy inferior (3 meses) a la del año escolar, en ocasiones debido a la falta de disponibilidad presupuestal y otras veces por falta de planeación de la entidad contratante. En consecuencia, hay períodos del año escolar en que muchos estudiantes no reciben el complemento alimenticio al que tienen derecho.

La Tabla 41 muestra el número de procesos de selección por modalidad de selección utilizadas para la contratación del programa de alimentación escolar por año, de acuerdo con los registros del SECOP.

Tabla N°41: Número de procesos de contratación por modalidades de selección utilizada para el programa de alimentación escolar 2014-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Concurso de Méritos Abierto	1	-	1	4	4	10
Contratación Directa	61	229	271	92	210	863
Contratación Mínima Cuantía	44	46	38	84	37	249
Contratos/convenios pluripartes	-	-	-	1	2	3
Licitación Pública	25	4	15	26	30	100
Régimen Especial	29	53	38	56	42	218
Selección Abreviada Menor Cuantía	12	14	12	44	21	103
Selección Abreviada literal h	-	-	1	1	-	2
Agregación de demanda	1.521	1.876	2.871	1.999	145	8.412
Subasta	26	14	16	31	11	98

Fuente: Elaboración propia con base en el SECOP.

La ejecución del programa de alimentación escolar tiene desafíos presupuestales asociados a la no coincidencia entre los tiempos presupuestales y los contractuales. Las cifras de la Tabla 41 muestran esta situación, pues hay más contratos al año que entidades territoriales certificadas.

Esto genera por una parte tiempos en el periodo escolar en el que las instituciones educativas no pueden ofrecer el servicio e ineficiencias en el diseño de los procesos de abastecimiento, pues es necesario hacer

procesos de selección todos los años, lo cual genera sobrecostos por la imposibilidad de amortizar las inversiones de los proveedores o contratistas durante la vida del contrato.

El programa de alimentación escolar requiere modelos de abastecimiento flexibles que se adapten a las circunstancias particulares de cada jurisdicción y tipo de población, que tenga en cuenta la oferta de restaurantes y comedores existente en los municipios, las organizaciones de padres de familia y las organizaciones comunitarias, la oferta de alimentos estacionaria local y las condiciones particulares de cada institución educativa. También necesita mejorar su sistema de información para estimar los costos de las raciones en cada tipo de complemento y en las distintas jurisdicciones.

Es conveniente también vincular el programa de alimentación escolar a los proyectos agrícolas para garantizar la salida de los productos del campo a los comedores escolares e incentivar el consumo de la producción local.

El papel de la nueva entidad estatal coordinador del programa de alimentación escolar es clave para mejorar el acceso a la información, recoger datos de la forma cómo opera el programa en las instituciones educativas, estudiar los mercados de alimentos en las distintas jurisdicciones y la posibilidad de coordinar esfuerzos entre municipios. El trabajo con padres de familia, estudiantes y organizaciones comunitarias, con los gremios y los productores de alimentos, así como con los transportadores y el personal que manipula alimentos, es necesario para entender las restricciones del programa y los campos de mejora, así como para que el programa gane en transparencia y eficiencia, y de esta manera en su integridad.

5. Bibliografía

Banco Mundial (2014). "Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia", Grupo del Banco Mundial.

Banco Mundial (2016). Evaluación de Impacto del Mecanismo de Agregación de Demanda del programa de alimentación escolar.

Banco Mundial (2016) Reporte de trabajo de campo y diagnóstico PAE del Banco Mundial.

Banco Mundial (2017) Apostándole a la transparencia - Sistema efectivo de evaluación y monitoreo del PAE en Bolívar.

Banco Mundial (2019). Estructura de la ración industrializada y sus implicaciones en la economía del PAE.

Banco Mundial (2019). Estimación de costos unitarios del PAE en la modalidad ración preparada en sitio.

Colombia Compra Eficiente (2013). Decreto número 1510 de 17 de julio de 2013. Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia

Colombia Compra Eficiente (2014). Lineamientos Generales para la Expedición de Manuales de Contratación. Gobierno de Colombia.

Colombia Compra Eficiente (2015). Análisis de los procesos de compra del PAE de Colombia Compra Eficiente. Gobierno de Colombia

Colombia Compra Eficiente (2016). Propuesta de Modificación integral del Estatuto General de Contratación. Gobierno de Colombia

Colombia Compra Eficiente (2017). Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de Contratación. Gobierno de Colombia.

De Silva, D. G., Dunne, T., Kosmopoulou, G., & Lamarche, C. (2016). Contract Modification and Bidding in Highway Procurement Auctions. Working Paper.

Engel, Eduardo; Ferreira Rubio, Delia; Kaufmann, Daniel; Lara Yaffar, Armando; Londoño Saldarriaga, Jorge; Noveck, Beth Simone; Pieth, Mark; Rose-Ackerman, Susan (2018). Report of the Expert Advisory Group on Anti-corruption, Transparency, and Integrity in Latin America and the Caribbean, BID.

Gandour Consultores (2016) Programa de Alimentación Escolar: Análisis y recomendaciones desde una perspectiva institucional y contractual.

IMCO (2018). Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas. México; IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

Kelman, Steven (2011). Goals, Constraints and the Design of a Public Procurement System en the Cost of Different Goals of Public Procurement, Konkurrensverket, Swedish Authority Competition.

Klitgaard, Robert (1998). Controlling Corruption, University of California Press.

Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- (2013), Cooperación Brasil – FAO, Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Proyecto GCP/RLA/180/BRA.

Zuleta María Margarita, Saavedra Víctor y Medellín Juan Camilo (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En: Villar, L. y Álvarez, D. (editores), Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas. Bogotá: FEDESARROLLO.

Zuleta María Margarita, Ospina Santiago, Caro Carlos Andrés (2019). Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia: Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur. Banco Interamericano de Desarrollo, FEDESARROLLO.