

CASO DE ESTUDIO

#10

Retos de la contratación pública en época de emergencia

Siguiendo la ruta del dinero para
construir un sector empresarial
más transparente.



Introducción

Las situaciones de emergencia pueden ofrecer un terreno fértil para que los fondos públicos sean desviados en beneficio propio, por lo que es fundamental que se reconozcan y mitiguen los riesgos de corrupción que estas situaciones desafiantes imponen en las sociedades. (Fondo Monetario Internacional, 2020)

El presente documento tiene por objetivo analizar cómo en varias oportunidades rodeadas de contextos de excepcionalidad, una misma sociedad ha sido beneficiaria de millonarios contratos fuente de recursos públicos, a pesar de haber presentado irregularidades e incumplimientos en su historial de ejecución en reiteradas oportunidades; y a partir de lo anterior, extraer algunas reflexiones y recomendaciones con miras a fortalecer la contratación pública, especialmente en situaciones de emergencia o urgencia manifiesta.

Para ello, exploraremos el caso a través de tres momentos distintos en el que la sociedad LUKET S.A.S. es protagonista. En el último segmento, se extraerán algunas conclusiones y reflexiones que deja el caso a la luz del cuidado de lo público en procesos de contratación pública.

Presentación del caso

El punto de inicio

El pasado 17 de mayo de 2022, fue noticia la imputación fiscal por parte de la Contraloría al director general de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Eduardo José González y otros directivos de esta entidad, por presunta corrupción en las ayudas humanitarias durante la pandemia. (W Radio, 2022)

Según el ente de control, las irregularidades se dieron en 89 órdenes de proveeduría emitidas por Gestión del Riesgo para la entrega de estos kits a damnificados y afectados por la pandemia, conforme a la declaratoria de calamidad pública en el país. El ente de control fiscal señaló que hubo “falencias presentadas tanto en el mecanismo de escogencia de proveedores, como en la metodología de definición de precios, los cuales son claramente del resorte de la ordenación de gasto que en este caso se encontraba en cabeza del director González, cuyas actuaciones desde su esfera funcional, **no tuvieron el grado de diligencia suficiente en la toma de decisiones**”. (W Radio, 2022)

La Contraloría afirma mediante auto que la UNGRD definió un precio único para todo el territorio nacional de \$117.000 por kit de alimentos de ayuda humanitaria de emergencia, pero que hubo comprobados sobrecostos, faltantes en cantidad y entregas incompletas de mercados destinados a personas afectadas por la emergencia sanitaria de Covid-19, y ante eso el director suscribió las solicitudes de ratificación y las autorizaciones de desembolso de las órdenes.

Por lo anterior, el director de la UNGRD deberá responder por \$5.703 millones de pesos y se calcula que el daño fiscal corresponde a \$16.637 millones de pesos¹. (W Radio, 2022)

Una de las empresas con las cuales la UNGRD contrató directamente fue **LUKET S.A.S.** sociedad constituida en julio de 2022 en Pasto, y posteriormente inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá en septiembre de 2022. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2022)

En Certificado de Existencia y Representación Legal expedida por esta entidad, figura como actividad económica principal la construcción de otras obras de ingeniería civil; como actividad secundaria el comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción. Finalmente figura también como actividad el comercio al por mayor de productos alimenticios, entre otras.

A partir de notas de prensa y documentos públicos de entidades de control, Transparencia por Colombia pudo evidenciar que no es la primera vez que LUKET S.A.S. figura en notas de prensa por presuntas irregularidades en la ejecución de contratos con entidades públicas. A continuación, se mencionarán dos momentos distintos relevantes para este análisis.

El contrato intervenido con la gobernación de Nariño en 2020

El contrato de compraventa No. 1306-2020 fue suscrito por LUKET. S.A.S. y la Gobernación de Nariño, por valor de 1.200 millones de pesos, y con el objeto de la “compra de kit de ayuda humanitaria para atender a la siguiente población: trabajadores informales, habitantes de la calle, jóvenes, infancia y primera infancia y LGTBI, de los municipios más necesitados del departamento de Nariño para atender la emergencia”. Según la Gobernación con este proceso se hizo entrega de 10.000 kits distribuidos en 37 municipios del Departamento. (Gobernación de Nariño, 2020)

En abril del mismo año, este contrato fue intervenido por la Contraloría General de la República por **presentar supuestos sobrecostos en los productos y el transporte.** (W Radio, 2020)

Según lo reseñado por periodistas de investigación, los contratos tienen serios reparos ante los supuestos altos costos en productos, pero en especial el valor del transporte, según el ente control llega a un valor de \$47.500 por kit (de apróx. 16 kilos) (W Radio)

No obstante, las irregularidades no terminan allí. Existe un antecedente adicional que se remonta a 2017, cuando la empresa fue contratada por el Gobierno Nacional en desarrollo de los Acuerdos de Paz suscritos en 2016 con la entonces guerrilla de las FARC.

Los cuestionados contratos con el gobierno nacional para la adecuación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) en 2017

Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) fueron creados como una transición de las llamadas Zonas Veredales. El 15 de agosto de 2017, se dio inicio a estos espacios para que exmiembros de las Farc hicieran actividades de reincorporación y generar nuevas oportunidades en la vida civil. (Consejo de Redacción, 2020)

En diciembre de 2016, medios de comunicación levantaron las alertas sobre **la premura con que fue adelantada la contratación** de 5 empresas, días antes de la salida de la entonces gerente de FondoPaz, María Inés Restrepo. Dicha contratación tenía por objeto la adecuación de las 23 zonas veredales de las Farc, que debían estar listas el 31 de enero de 2017 según el Acuerdo firmado en el Teatro Colón de Bogotá en noviembre de 2016. (Las 2 Orillas, 2017) Los medios también alertaron sobre la **falta de experticia y músculo financiero** de parte de las empresas encargadas para la ejecución de las Zonas. (Blu Radio, 2017)

Luket S.A.S. fue una de las empresas destinatarias de los señalados contratos. En un inicio, el contrato fue suscrito por valor de \$982'108.860 millones de pesos, y hacía parte de los \$11.278'744.908 que se le debían pagar por construir varias obras en siete zonas veredales de los departamentos de Nariño, Guaviare y Caquetá. Este incluía “la adecuación del terreno para la construcción de los alojamientos temporales, construcción de zonas comunes (salud, recepción, administración, logística, almacén y bodega, cocina, comedor, aulas, área de esparcimiento, alojamiento, área de combustible) [e] instalación de servicios esenciales: agua, saneamiento básico y energía” antes del 31 de diciembre de 2016. (ColombiaCheck, 2019)

La construcción de la Zona Veredal de La Paloma, así como la de La Variante en Tumaco (Nariño) y las correspondientes a los departamentos de Caquetá y Guaviare, le correspondió a Luket SAS. Para el caso de La Paloma, el presupuesto terminó siendo de 1.388 millones de pesos y de todo lo convenido solo se edificó un depósito en madera que hoy se mantiene como testigo de la única intervención de la empresa en la zona veredal. (ColombiaCheck, 2019)

Posteriormente, la Presidencia de la República autorizó en cuatro ocasiones, reajustes en el contrato, cambios en las obligaciones, adiciones presupuestales y prórrogas que terminaron beneficiando a Luket S.A.S., elevando el costo por las siete obras a \$32.888'982.840 y ampliando el plazo de ejecución para la zona veredal de La Variante **hasta el 1 de abril de 2017, tiempo que tampoco se cumplió.** (ColombiaCheck, 2019)

ColombiaCheck señala que hasta el momento no se conoce informe alguno de la supervisión que debía hacer la UNGRD al Contrato, ni se sabe qué pasó con la interventoría a las obras o de las multas que, al menos en teoría, decía el contrato que la empresa debía pagar por los incumplimientos reiterados. (ColombiaCheck, 2019)

Adicional al incumplimiento e irregularidades en contratos que han sido ejecutados por la sociedad Luket S.A.S., llama la atención que una empresa catalogada como mediana, con ingresos registrados de cerca de 5 mil millones de pesos, no tenga página web, ni oficinas de atención al público. En su lugar, registra como domicilio ante Cámara de Comercio un apartamento ubicado en el exclusivo barrio Rosales de Bogotá.

Reflexión final y recomendaciones

Si bien prevalece la falta de información alrededor de las contrataciones expuestas, es posible extraer algunas conclusiones y recomendaciones sobre lineamientos actuales de la contratación pública, en especial en situaciones de excepcionalidad.

En el caso expuesto, las contrataciones con la empresa en cuestión fueron adelantadas en circunstancias excepcionales: el primero en 2017, en desarrollo del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC; y los demás, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de Covid-19.

En línea con lo anterior, una necesidad imperante es que de manera preventiva a través de circular, la Contraloría les recuerde a las entidades nacionales y territoriales que **aun en escenarios de excepcionalidad se deben respetar los principios de contratación** que buscan garantizar la eficiencia e integridad en el manejo de los recursos públicos [...] pues justamente la naturaleza de estos recursos requiere un manejo más cuidadoso de parte de las autoridades responsables de ejecutar contratos destinados a asegurar la atención de las calamidades, las circunstancias de fuerza mayor, los desastres, etc. (Transparencia por Colombia, 2022)

En el caso de la contratación directa por parte de entidades y sociedades de economía mixta en ejecución de recursos públicos, es necesario **fortalecer la transparencia y facilitar el acceso a la información contractual en el SECOP**, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. (Transparencia por Colombia, 2022)

Finalmente, es necesario que las autoridades conozcan de forma oportuna la información de las personas naturales que controlan y/o se benefician de las empresas que contratan con el Estado, en tres sentidos:

- i. Desde la perspectiva preventiva, para identificar potenciales conflictos de interés ocultos y generar alertas ante posibles indicios de colusión y manipulación de licitaciones.
- ii. Para efectos de avanzar en la investigación y sanción de los delitos.
- iii. Para evitar que las personas inhabilitadas para contratar lo sigan haciendo a través de figuras legales como empresas o uniones temporales.

En ese sentido, es indispensable que en el proceso de implementación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) en cabeza de la DIAN, se incluyan mecanismos que garanticen que, en todo proceso de contratación pública se verifiquen los beneficiarios finales de las empresas postulantes previo a la adjudicación, de tal forma que se puedan identificar alertas oportunamente, y que además, se faciliten los procesos de detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

Bibliografía

- Transparencia por Colombia. (septiembre de 2022). *Balance del monitoreo a la contratación pública covid-19*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2022/09/13/balance-del-monitoreo-a-la-contratacion-publica-covid19/>
- Agencia de Periodismo Investigativo. (17 de mayo de 2022). Primera imputación fiscal por manejo de dineros para la pandemia. Obtenido de <https://www.agenciapi.co/noticia/justicia/primera-imputacion-fiscal-por-manejo-de-dineros-para-la-pandemia>
- Blu Radio. (21 de febrero de 2017). Gobierno habría contratado \$53000 millones para construcción de zonas veredales.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (diciembre de 2022). *Certificado de Existencia y Representación Legal*. Recuperado el diciembre de 2022
- CNC Noticias Pasto. (25 de febrero de 2017). *Luket S.A.S. contratada para la construcción de zonas veredales transitorias*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=Wldy4Eyadnk>
- ColombiaCheck. (29 de mayo de 2019). La ciudad de las puertas cerradas. Obtenido de <https://colombiacheck.com/especiales/los-numeros-del-posconflicto/la-ciudad-de-las-puertas-cerradas>
- ColombiaCheck. (1 de agosto de 2019). La Paloma: un sueño de paz que no se terminó de construir. Obtenido de <https://colombiacheck.com/especiales/los-numeros-del-posconflicto/la-paloma-un-sueno-de-paz-que-no-se-termino-de-construir>
- Consejo de Redacción. (13 de febrero de 2020). Tumaco: La ciudad de las puertas cerradas. Obtenido de <https://consejoderedaccion.org/noticias/tumaco-la-ciudad-de-las-puertas-cerradas>
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Guardar los recibos: transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia*. Obtenido de <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx>
- Gobernación de Nariño. (2020). *Informe de Gestión Programa Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional*. Obtenido de <https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/Soberania-y-seguridad-alimetaria.pdf>
- Las 2 Orillas. (7 de marzo de 2017). Mapa del incumplimiento del gobierno ¿Dónde están los \$55.920 millones que se contrataron? Obtenido de <https://www.las2orillas.co/mapa-del-incumplimiento-del-gobierno-donde-estan-los-55-920-millones-se-contrataron/>
- Open Ownership. (11 de marzo de 2021). *Los datos sobre los beneficiarios finales en el contexto de las adquisiciones*. Obtenido de <https://www.openownership.org/es/publicaciones/los-datos-sobre-los-beneficiarios-finales-en-el-contexto-de-las-adquisiciones/casos-de-uso-de-la-transparencia-en-materia-de-beneficiarios-finales-en-las-adquisiciones-publicas/>
- PARES. (4 de septiembre de 2020). Los cuestionados contratistas del Gobierno Nacional. Obtenido de <https://www.pares.com.co/post/los-cuestionados-contratistas-del-gobierno-nacional>
- Pulzo. (16 de marzo de 2022). *Describen "estructura criminal" en caso en el que señalan al senador Mario Castaño*. Obtenido de <https://www.pulzo.com/nacion/crearon-estructura-criminal-caso-que-senalan-senador-mario-castano-PP1266572>

- Tiempo Real. (24 de abril de 2020). Los presuntos contratos irregulares en Totoró que la UNGRD ha otorgado durante la emergencia. Obtenido de <https://tiemporeal.com.co/los-contratos-irregulares-en-totoro-que-la-ungrd-ha-otorgado-durante-la-emergencia/>
- W Radio. (24 de abril de 2020). Estos son los contratos irregulares que la UNGRD ha otorgado durante la emergencia. Obtenido de <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/estos-son-los-contratos-irregulares-que-la-ungrd-ha-otorgado-durante-la-emergencia/20200424/nota/4033315.aspx>
- W Radio. (17 de mayo de 2022). Imputan fiscalmente a director de Gestión del Riesgo por presunta corrupción en pandemia. Obtenido de <https://www.wradio.com.co/2022/05/17/imputan-fiscalmente-a-director-de-gestion-del-riesgo-por-presunta-corrupcion-en-pandemia/>
- W Radio. (s.f.). Intervenido en Nariño contratos para atender el COVID-19. Obtenido de <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/intervenidos-en-narino-contratos-para-atender-el-covid19/20200424/nota/4033255.aspx>